
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Videoüberwachung – Konflikt zwischen öffentlichem Interesse und individuellem Persönlichkeitsrecht

Rechtliche Betrachtung der Zulässigkeit in Baden-Württemberg am
Beispiel der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden

Bachelorarbeit

Zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Patrick Alber

Studienjahr 2012/2013

Erstgutachter: Prof. Dr. Christian Walker

Zweitgutachter: Andreas Zimmermann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Verzeichnis der Anlagen.....	V
1 Einleitung.....	1
2 Einsatzformen und Überwachungstechnik.....	2
2.1 Abgrenzung offene und verdeckte Überwachung	2
2.2 Videotechnik.....	3
2.2.1 Technische Möglichkeiten von Überwachungskameras.....	4
2.2.2 Intelligente Videosysteme – ein Ausblick	5
2.3 Präventiver und repressiver Einsatz von Überwachungskameras im Polizeirecht.....	5
2.4 Videoüberwachung im Rahmen öffentlicher Aufgaben und zur Ausübung des Hausrechts	8
2.5 Auswirkungen auf Personen	10
2.5.1 Verdrängung in nicht-überwachte Gebiete	10
2.5.2 Psychologische Effekte	11
3 Rechtslage	12
3.1 Datenschutzrechtliche Überlegungen.....	13
3.1.1 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	13
3.1.2 Grundrechtseingriffe durch Videoüberwachungsmaßnahmen	16
3.1.2.1 Kameraattrappen	19
3.1.2.2 Übersichtsaufnahmen	20
3.1.3 Rechtfertigung eines Eingriffs	23
3.2 Videoüberwachung auf Grundlage des Polizeigesetzes	25
3.2.1 Vorbehalt des Gesetzes	25
3.2.2 Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes	29
3.2.3 Verhältnismäßigkeit der Überwachung.....	31
3.2.4 Zweckbindung der erhobenen Daten	34
3.3 Videoüberwachung auf Grundlage des Landesdatenschutzgesetzes.....	34
3.3.1 Voraussetzungen einer Überwachung	36
3.3.2 Verhältnismäßiger Eingriff	38
3.4 Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.....	39
3.5 Verhältnismäßigkeit von intelligenten Kamerasystemen	40
4 Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden	42

4.1	Nutzung der Halle	42
4.2	Vorfälle	43
4.3	Vorgehensweise der Gemeinde	44
4.3.1	Bauliche Änderungen	44
4.3.2	Prüfung einer Videoüberwachung	45
4.3.3	Wirkung der vorgenommenen Maßnahmen	46
5	Zulässigkeitsprüfung einer Überwachung.....	46
5.1	Prüfung einer Überwachung nach Polizeirecht	47
5.1.1	Vorliegen der Voraussetzungen	47
5.1.2	Ergebnis	49
5.2	Prüfung einer Überwachung nach Datenschutzrecht	49
5.2.1	Verhältnismäßigkeit.....	50
5.2.2	Ergebnis	52
6	Fazit	52
	Literaturverzeichnis	54
	Erklärung.....	58

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
bay	bayrisch
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Entscheidungssammlung des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
Fn.	Fußnote
h.M.	herrschende Meinung
idR.	in der Regel
iVm.	in Verbindung mit
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
LD SG	Landesdatenschutzgesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
PolG	Polizeigesetz
Rn.	Randnummer
VersammlG	Versammlungsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1	Jörg Klingbeil, Schreiben des Datenschutzbeauftragten Ba-Wü an die Stadt Ditzingen
Anlage 2	Volkery, Kameraüberwachung - Spiegel Online
Anlage 3	Spiegel Online, Artikel S-Bahn-Prügler
Anlage 4	Heidelberger Kriminalitätsatlas – Kleinräumige Kriminalitätsentwicklung 2001/2002
Anlage 5	Anlagen zur PKS Ludwigsburg 2010 (Anlagen Nr. 1-3 und 14-16)
Anlage 6	AV vom 31. Okt. 2011
Anlage 7	AV vom 27. Sept. 2011
Anlage 8	Weichert Öffentliche Videoüberwachung
Anlage 9	Zeitungsartikel Mannheimer Morgen
Anlage 10	Zeitungsartikel Rhein-Neckar-Zeitung
Anlage 11	Eingriffsqualität Beobachtung, Aufzeichnung, etc. - schematische Übersicht
Anlage 12	Ebert, Videoüberwachung Artikel in LTO
Anlage 13	Jugendtreff Jahresbericht 2010
Anlage 14	Beschluss Bekanntgaben KSU 25. Jan. 2011
Anlage 15	Protokoll Anfragen OR Hirschlanden 06. April 2011
Anlage 16	Stadt Ditzingen Anfrage an den Datenschutzbeauftragten
Anlage 17	Weichert Thesen Videoüberwachung
Anlage 18	Gabler Wirtschaftslexikon Hausrecht
Anlage 19	Sitzung OR Hirschlanden 25. Mai 2011
Anlage 20	Ergebnisprotokoll Runder Tisch 17. März 2011
Anlage 21	Memo vom 08. Februar 2011

1 Einleitung

Spricht man von Überwachungskameras, denkt man zuerst an London, wo es geschätzt über eine Million Kameras geben soll; an nahezu jeder Ecke sollen sie hängen. So zumindest laut einem Spiegel-Artikel vom Juli 2010.¹ Schon seit vielen Jahren ist die Videoüberwachung, auch CCTV – „Closed Circuit Television“ genannt, in Großbritannien etabliert.² Und auch in Deutschland werden vor allem nach aufsehenerregenden Straftaten immer wieder mehr Kameras gefordert.³

Neben der Polizei überlegen in Baden-Württemberg auch viele Kommunalverwaltungen im Rahmen ihrer Aufgaben, Überwachungsmaßnahmen durchzuführen. Ermächtigungsgrundlagen hierfür gibt es mehrere, doch wann ist eine Überwachung angemessen? Auch Verantwortliche der Stadt Ditzingen überlegten, ob an der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden eine Überwachung möglich wäre. Dort kam es 2010/2011 vermehrt zu Vorfällen bei denen z.B. Benutzer der Halle von Jugendlichen belästigt wurden oder Spuren von Zündeleyen am Gebäude gefunden wurden.

Zu Beginn werden in dieser Arbeit die Einsatzbereiche für Videokameras im kommunalen Bereich aufgezeigt, ein Überblick über die technischen Möglichkeiten gegeben, sowie die Arten von Überwachung, von Übersichtsaufnahmen bis zu intelligenten Überwachungssystemen, vorgestellt. Im Hauptteil wird die Videoüberwachung aus Sicht des Datenschutzes betrachtet, mit dem Fokus auf den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen. Im Anschluss folgt eine rechtliche Beurteilung der Videoüberwachung nach dem Polizeigesetz und dem Landesdatenschutzgesetz. Im dritten Teil werden die Erkenntnisse auf die

¹ Vgl. Volkery, Spiegel Online, S. 1.

² Einen Überblick bietet Büllesfeld, S. 35 – 41, m.w.N.

³ Vgl. Spiegel Online, Artikel S-Bahn-Prügler, S. 2.

Praxis am Beispiel der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden angewandt.

2 Einsatzformen und Überwachungstechnik

Nicht jeder Einsatz von Überwachungskameras gleicht dem anderen. Es gibt verschiedene Formen zu unterscheiden. Im Allgemeinen wird zuerst zwischen offener und verdeckter Videoüberwachung unterschieden. Auch die Zielsetzung und der Zweck von Überwachungen sind nicht immer gleich. Neben dem Einsatz von Überwachungskameras durch die Polizei und Ortspolizeibehörden zur Gefahrenvorsorge besteht auch die Möglichkeit, Videoüberwachung zur Wahrung des Hausrechts einzusetzen. Im technischen Bereich gibt es die Möglichkeit, das Geschehen nur am Monitor zu beobachten, die Aufnahmen zu speichern oder auch noch digital auszuwerten oder weiterzuverarbeiten.⁴

2.1 Abgrenzung offene und verdeckte Überwachung

Von einer offenen Überwachung spricht man, wenn die Kamera ohne weiteres von dem Betroffenen zu erkennen ist und/oder durch Schilder, Aushang oder auch amtliche Bekanntmachung darauf hingewiesen wird. Der Beobachtete ist somit in der Lage zu erkennen, dass eine Überwachung per Kamera stattfindet und kann gegebenenfalls die Örtlichkeit verlassen oder meiden. Hier reicht die objektive Wahrnehmbarkeit. Ist der Betroffene in der Lage, die Überwachung zu erkennen, tut dies aber nicht, so liegt trotz allem eine offene Überwachung vor.⁵ Erst wenn die Kamera in einer Weise installiert ist, die das Wahrnehmen unmöglich macht und somit das unentdeckte Überwachen

⁴ Siehe auch Kapitel 2.2. Videotechnik

⁵ Vgl. Büllesfeld, S. 23.

der Örtlichkeit ermöglicht, spricht man von einer verdeckten Überwachung. Eine offene Überwachung kommt in Betracht, wenn die Prävention im Mittelpunkt der Maßnahme steht.⁶ Sowohl im Polizeirecht⁷, als auch im Datenschutzrecht⁸, müssen Videoüberwachungsmaßnahmen offen durchgeführt werden.

Durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁹ hat jeder Mensch jedoch das Recht zu wissen, wann welche Daten von wem über ihn erhoben werden.¹⁰ Eine verdeckte Überwachung stellt hingegen einen massiven Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Einzelnen dar, weshalb sie für den Polizeivollzugsdienst nur unter besonderen Umständen zulässig ist.¹¹

2.2 Videotechnik

Durch den technischen Fortschritt werden auch Überwachungssysteme immer komplexer und in ihren Möglichkeiten erweitert. Analoge Systeme und Kameras werden in hybride Systeme umgewandelt oder integriert und die Entwicklung in Richtung volldigitale Systeme zeigt sich schon ab.¹² Diese Unterscheidung bezieht sich auf das Format der Videosignale und die Art ihrer Übertragung. Rechtlich wird Videoüberwachung nach ihrer Eingriffsqualität¹³ bewertet, es wird unterschieden nach Videoüberwachung mit Aufzeichnung und reine Beobachtung¹⁴, bei der Personen zwar identifiziert werden können, aber die Aufnahme nicht gespeichert wird. Weiterhin gibt es Übersichtsaufnahmen, bei denen keine Personen identifizierbar sind, etwa durch Montierung in großer Höhe ohne

⁶ Vgl. Büllesfeld, S. 22f; kritisch dazu: Abate, DuD 2011, S. 451, 452f.

⁷ Vgl. § 21 Abs. 5 S. 1 PolG; auf eine landesspezifische Kennzeichnung baden-württembergischer Normen wird verzichtet, landesgesetzliche Normen anderer Bundesländer werden entsprechend gekennzeichnet.

⁸ Vgl. § 6b Abs. 2 BDSG und § 20a Abs. 2 LDSG.

⁹ BVerfGE 65, S. 1, 42ff; näheres dazu in Kapitel 3.1.1.

¹⁰ Siehe auch Kapitel 3.1.

¹¹ Vgl. § 22 PolG.

¹² Vgl. Döring, S. 21ff.

¹³ Siehe auch Kapitel 3.1.2.

¹⁴ Auch Kamera-Monitor-Prinzip genannt.

Zoomfunktion. Allgemein kann man sagen je mehr technische Möglichkeiten, wie Zoomfunktion, Schwenk- und Neigesysteme oder Speichergeräte ein Kamera-System bietet, desto schwerwiegender der Eingriff.

2.2.1 Technische Möglichkeiten von Überwachungskameras

Die einfachsten Kameras erfassen einen festen Bereich, der nicht ohne weiteres verändert werden kann. Durch entsprechende Steuerungsvorrichtungen können bei modernen Kameras jedoch zum einen der Bildausschnitt gezoomt werden, um Einzelheiten genauer zu betrachten oder die Kamera kann geneigt oder gedreht¹⁵ werden. Weiterhin können Speichergeräte nachgeschaltet werden um entweder dauerhaft oder zeitweise die Videobilder aufzuzeichnen. Durch sogenannte Kreuzschienen können auf Monitorwänden automatisch oder manuell die Bilder von mehreren Kameras bedarfsgemäß angezeigt und durchgeschaltet werden.¹⁶ Zusätzlich können noch weitere Komponenten wie etwa Videobewegungsmelder¹⁷ eingesetzt werden, um das Personal am Monitor zu unterstützen. Diese können auch zwischen kritischen und harmlosen Bewegungen, wie etwa im Wind schwankende Bäume, unterscheiden. Zurzeit sind hybride Systeme verbreitet, die auf analoge Kameras zurückgreifen, aber das Signal in ein digitales umwandeln um es in Video-Servern über ein Netzwerk zu verarbeiten.¹⁸ Auch die einfachere und günstigere Verkabelung trotz der billigeren analogen Kameras ist ein Vorteil dieser Systeme. Digitale Kameras ersetzen die Videosever, diese stellen selbst kleine Videosever dar, was die „Infrastruktur“ eines Systems merklich verkleinert, sie sind jedoch merklich teurer.

¹⁵ Vgl. Döring, S. 56.

¹⁶ Vgl. Döring, S. 6.

¹⁷ Vgl. Döring, S. 4.

¹⁸ Vgl. Döring, S. 24ff.

2.2.2 Intelligente Videosysteme – ein Ausblick

Übernimmt die Videomanagement-Software aktuell meist die Steuerung von Aufzeichnung, Bewegungsmeldern, der Bildqualität¹⁹ oder von vorgegebenen Kamerabewegungsmustern, so soll sie zukünftig die Bilder „intelligent“ analysieren und bewerten.²⁰ Diese Software soll die Person am Monitor noch stärker unterstützen, indem sie nicht nur Bewegungen bemerkt, sondern auffällige Bewegungsmuster erkennt oder durch Sensoren besondere Geräuschentwicklung oder Wärme misst und bei Gefahr warnt. Weiterhin sollen Personen anhand äußerlicher Merkmale oder besonderer Kleidung erkannt werden und so auch eine autonome Verfolgung Verdächtiger sogar über die Sichtbereiche mehrerer Kameras hinweg gewährleistet sein. Auch die Gesichtserkennung wird kontinuierlich verbessert um einen besseren Abgleich mit Datenbanken zu ermöglichen. Diese Software ist noch im Entwicklungsstatus²¹, jedoch überschreiten ihre Möglichkeiten schon jetzt die der konventionellen Überwachung.

2.3 Präventiver und repressiver Einsatz von Überwachungskameras im Polizeirecht

Nach dem traditionellen Leitbild des Polizeirechts schreitet die Polizei zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein. Dies „ist verfassungsrechtliche Pflicht des Staates“²² und auch so in § 1 Abs. 1 PolG festgeschrieben. Um eine Gefahr handelt es sich, wenn in einer Situation eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in absehbarer Zeit besteht. Im modernen Polizeirecht wurde die Gefahrenabwehr um die Gefahrenvorsorge oder –prävention erweitert. Hierunter versteht man das

¹⁹ Vgl. Döring, S. 25.

²⁰ Vgl. Hornung/Desoi, K&R 2011, S. 153, 154.

²¹ Vgl. etwa Projekte wie CamInSens (<http://www.sra.uni-hannover.de/caminsens/>) und INDECT (<http://www.indect-project.eu/>); siehe auch Roßnagel/Desoi/Hornung, DuD 2010, S. 694, Fn. 2 m.w.N.

²² BVerfGE 46, 160, 164; Würtenberger/Heckmann, Kap. A IV Rn. 23ff; Zur historisch gewachsenen Beschränkung der Polizeigewalt auf die Gefahrenabwehr und Entwicklung der rechtstaatlichen Bindung vgl. Würtenberger/Heckmann, Kap. A II Rn 7ff.

Tätigwerden „im **Vorfeld zukünftiger konkreter Gefahren**“²³, wenn der Eintritt einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung möglich oder sogar wahrscheinlich ist. „Die Gefahrenvorsorge umfasst auch die **Verhütung von noch nicht konkret drohenden Straftaten**.“²⁴ Zielsetzung ist die Aufdeckung und Verhinderung von möglichen und auch wahrscheinlichen Gefahren im Vorfeld, vor Eintreten der konkreten Gefahr. Dieses Tätigwerden ist eng und untrennbar mit der Gefahrenabwehr, „die schon aus praktischen Gründen ohne eine solche Vorverlegung nicht in effizienter Weise betrieben werden könnte.“²⁵ Kriminalpräventive Aufklärungsarbeit, etwa an Schulen, gehört ebenso zur Gefahrenvorsorge wie eine alltägliche Streifenfahrt.

Die Gefahrenvorsorge erfolgt zumeist durch Datenerhebung und Speicherung im Vorfeld, etwa durch die Überwachung öffentlicher Plätze mit Kameras²⁶, um im konkreten Gefahrenereignis die Informationen parat und einsatzbereit zu haben. Die Eignung von Videoüberwachung wird immer wieder diskutiert.²⁷ In Mannheim²⁸ wurden bei der Überwachung von Paradeplatz, Marktplatz und Neckartor 2001 bis 2007 ein Rückgang der Straftaten von bis zu 70 % veröffentlicht. Ob der Rückgang auf die Überwachung zurückzuführen ist, wird unterschiedlich gesehen. In Hamburg hingegen sei nach Beginn der Videoüberwachung die Zahl der Straftaten gestiegen.²⁹ Schnabel bestreitet, dass dies auf eine erhöhte Dunkelfeldaufklärung zurückzuführen ist. Jedoch bedenkt man, dass das Dunkelfeld als nicht gerade klein angesehen wird,³⁰ kann man schon davon ausgehen, dass die Entdeckung von Straftaten durch Kameras steigt. Als weiterer Kritikpunkt werden Verdrängungseffekte genannt.³¹

²³ Schenke, §3 Rn. 71 (Hervorhebung im Original).

²⁴ Schenke, § 1 Rn. 10 (Hervorhebung im Original).

²⁵ Schenke, § 3 Rn.71; ebenso Würtenberger/Heckmann, Rn. 33 und Rn. 179; Götz, § 17 Rn. 22; Möller/Warg, Rn. 102a; a.A. Pitschas, DÖV 2002, S. 221, 223; auch BVerwG, NVwZ 2003, S. 97.

²⁶ Vgl. Möller/Warg, Rn. 102b.

²⁷ Vgl. Zilkens, DuD 2007, S. 279, 280.

²⁸ Vgl. Bühler, Rhein-Neckar-Zeitung; Schmidhuber, Mannheimer Morgen.

²⁹ Vgl. Schnabel, NVwZ 2010, S. 1457, 1459.

³⁰ Vgl. Schwind, §2 Rn. 67ff.

³¹ Siehe auch Kapitel 2.5.1.

Aus Sicht des BVerfG ist eine Eignung gegeben, wenn der bezweckte Erfolg gefördert werden kann,³² eine Maßnahme also nicht offensichtlich ungeeignet ist. Und dies ist Videoüberwachung definitiv nicht.³³

Nicht zur Prävention zählt die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten. Dies ist Teil der repressiven Strafverfolgung.³⁴ Zielsetzung ist hier die Beweissicherung für evtl. später folgende Strafverfahren. Strafverfolgungsvorsorge und Gefahrenvorsorge laufen häufig parallel, sind jedoch voneinander zu unterscheiden.³⁵ Beispielsweise dienen die Aufzeichnungen auch der Beweiserhebung und –sicherung für Strafverfahren.³⁶ Darüber, ob es sich nun um eine eher präventive oder doch repressive Maßnahme handelt, und somit über die Rechtsnatur der Maßnahme, wird immer wieder diskutiert.

Bei ambivalenten Maßnahmen wird nach h.M. oft auf das objektive Schwergewicht der Eingriffsmaßnahme abgestellt.³⁷ Constantin Abate führt richtig aus, dass eine Kamera alleine noch keine Verbrechen verhindern kann. Er betont die repressive Wirkung der Videoüberwachung, da die Auswertung des Bildmaterials eine effektive Strafverfolgung ermögliche, als präventive Maßnahme durch Abschreckung jedoch zu vernachlässigen sei.³⁸ Andere sprechen davon, dass im Zweifel hier ein Schwergewicht der Prävention vermutet wird, „da der Schutzauftrag Vorrang vor dem Verfolgungsauftrag haben muss“³⁹

Schenke ist gegen diese Schwerpunkttheorie, da es unklar ist, aus wessen Sicht der Schwerpunkt zu betrachten ist, da sich die Sicht von

³² Vgl. BVerfGE 90, 145, 172.

³³ Vgl. Ebert, LTO, S. 3f.

³⁴ Vgl. Schenke, § 1 Rn. 11.

³⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 760, Rn 36.

³⁶ Vgl. Büllesfeld, S. 32.

³⁷ Vgl. bspw. Möller/Warg, Rn. 52; a. A. Schenke, Rn. 423.

³⁸ Abate, DuD 2011, S. 451, 452f; ebenso: Roggan, NVwZ 2001, S. 134, 137ff „... eine nicht nur nebenher repressive Maßnahme.“; Zöller, NVwZ 2005, S. 1235, 1239; Zur indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckungswirkung von Datenerhebung vgl. Waechter, DÖV 1999, S.138, 144 am Beispiel Schleierfahndung.

³⁹ Vgl. Möller/Warg, Rn. 52; vgl. auch BVerfGE 39, 1, 44; auch BVerfGE 30, 336, 350; ebenso zur präventiven Eigenschaft: ESVG 54, 34, 5. Leitsatz; Büllesfeld. S. 34.

Betroffenen und Polizei idR. doch sehr voneinander unterscheidet. Weiterhin stellt er die Frage, warum eine Maßnahme nur einen Schwerpunkt haben sollte. Er betont, „dass es der Polizei **nicht verwehrt** sein kann, sich bei bestimmten polizeilichen Akten **sowohl auf das Polizeigesetz als auch auf die StPO zu berufen**.“⁴⁰ Auch das BVerwG wertet beide Seiten der Videoüberwachung als „gleichrangig“, ohne Schwerpunkt in eine Richtung.⁴¹ Videoüberwachung ist somit gleichzeitig präventiv und repressiv, was ihrer Zulässigkeit und auch formalen Rechtmäßigkeit aber nicht entgegensteht.⁴²

2.4 Videoüberwachung im Rahmen öffentlicher Aufgaben und zur Ausübung des Hausrechts

Neben der Überwachung an Kriminalitätsschwerpunkten durch die Polizei bzw. Ortspolizeibehörden werden Überwachungskameras von öffentlichen Stellen und Behörden zur Ausübung des Hausrechts, sowie im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, eingesetzt.⁴³ Hier dienen die Kameras unter anderem dem Schutz des, durch Steuermittel finanzierten, Eigentums der Behörde, was auch als öffentliche Aufgabe anzusehen ist.⁴⁴ Es soll vor allem Vandalismus, Beschädigungen und Diebstahl durch Abschreckung möglicher Täter vorgebeugt werden. Auch der Schutz von Personen in den öffentlichen Einrichtungen und Gebäuden ist ein Ziel von Überwachungsmaßnahmen. Im Gegensatz zum Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg sieht das Bundesdatenschutzgesetz einen weiteren Rechtfertigungsgrund vor. So soll eine Überwachung mit Kameras auch zur „Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke“⁴⁵ möglich sein. Was diese konkreten Zwecke sind, ist hieraus jedoch nicht ersichtlich. Thilo Weichert,

⁴⁰ Vgl. Schenke, Rn. 423 (Hervorhebung im Original).

⁴¹ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 761, Rn. 37.

⁴² Siehe auch Kapitel 3.2.1.

⁴³ Vgl. § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG

⁴⁴ Vgl. Beauftragter f. Datenschutz BW, 24. Tätigkeitsbericht, S. 74 – veröffentlicht als LT-Drs. 13/2650.

⁴⁵ § 6b Abs.1 Nr. 3 BDSG.

der Landesbauauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein, ist der Meinung, dass Eingriffe durch Videoüberwachung nur durch Sicherheitszwecke gerechtfertigt werden können und bemängelte diese offene Formulierung, die auch wirtschaftliche Zwecke zulässt.⁴⁶

Als Beispiele für Videoüberwachung im kommunalen Bereich, werden im 24. Tätigkeitsbericht des Beauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg zwei Beispiele genannt. So wurden in einem Hallenbad in Freiburg Videokameras installiert, nachdem vermehrt Kleiderschränke aufgebrochen wurden. Allein durch Beschädigungen an den Schränken entstand ein Schaden von 40.000 Euro. Da sich die Schränke jedoch im Umkleidebereich befanden, fand ein Eingriff in die Intimsphäre der Besucher statt. Es wurde zwar durch Schilder auf die Überwachung hingewiesen und die gespeicherten Aufnahmen wurden nur im Bedarfsfall durch den Betriebsleiter und Polizisten gemeinsam betrachtet, trotzdem stellte die Überwachung einen ungerechtfertigten Eingriff dar, insbesondere, da unregelmäßige Kontrollgänge durch das Personal ein gleichermaßen geeignetes, jedoch milderer Mittel dargestellt hätten. In einem weiteren Fall wurde im Eingangsbereich des städtischen Krankenhauses in Sindelfingen eine Überwachung installiert, da es dort wiederholt zu Diebstählen aus Patientenzimmern gekommen war. Inwiefern die Videoaufzeichnung des Eingangsbereichs Diebstähle auf den Zimmern verhindern oder die Diebe abschrecken könnte und wie ein Sachzusammenhang zwischen den Diebstählen und der Überwachung des Eingangs bestehen könnte, war nicht ersichtlich. Eine Abschreckung wäre zwar als Ausübung des Hausrechts noch zulässig, jedoch fehlt es an der Eignung und der Eingriff ist auch unverhältnismäßig aufgrund des fehlenden Sachzusammenhangs.⁴⁷

Beide Maßnahmen wurden ohne vorherige Absprache mit dem Beauftragten für den Datenschutz durchgeführt und waren in beiden

⁴⁶ Vgl. Weichert, Öffentliche Videoüberwachung, S. 6.

⁴⁷ Vgl. LT-Drs. 13/2650, S. 74 – 76.

Fällen unrechtmäßig, da einerseits mildere Mittel zur Verfügung standen und andererseits die Maßnahme auch unverhältnismäßig war. Trotz dieser Beispiele kann eine Videoüberwachung im Rahmen öffentlicher Aufgaben und zur Ausübung des Hausrechts auch sinnvoll und angeraten sein, sie muss jedoch gerechtfertigt sein. Dies wird in Kapitel 3.3 näher behandelt.

2.5 Auswirkungen auf Personen

Ziel einer Videoüberwachung ist, potentielle Täter davon abzuhalten Straftaten zu begehen. Dies soll durch die abschreckende Wirkung einer erhöhten Entdeckungsgefahr durch Kameras erreicht werden. Bei rational denkenden Tätern, die den möglichen Gewinn gegen die Gefahren aufrechnen funktioniert dies, aber bei Affekthandlungen, betrunkenen Tätern oder der Beschaffungskriminalität von Drogenabhängigen ist dies meist nicht der Fall. Fraglich ist auch, ob die Straftaten wirklich verhindert werden oder nur in nicht überwachte Gebiete abgedrängt werden. Neben der Abschreckung ergeben sich auch ein gesteigertes Sicherheitsempfinden oder im Gegenteil eine Angst vor dem Überwachungsstaat als psychologische Effekte.⁴⁸

2.5.1 Verdrängung in nicht-überwachte Gebiete

Oft wird von Gegnern der Videoüberwachung eingewandt, dass Straftaten nicht verhindert werden, sondern wenn überhaupt nur in andere Gebiete verdrängt werden. Dies ist auch bei der Planung einer Überwachungsmaßnahme zu beachten. Handelt es sich vor allem um Betäubungsmitteldelikte oder Körperverletzung durch Betrunkene ist es fraglich ob die Überwachung wirklich hilft. Oder es wird nur ein Raum befriedet, während ein benachbartes Gebiet unter steigender Kriminalität zu leiden hat. Bei alkoholbedingten Delikten lässt sich zumindest eine bedingte Ortsgebundenheit durch Kneipen und ähnliches vermuten;

⁴⁸ Vgl. Maximini, S. 14; Röger/Stephan, NWVBl. 2001, S. 201, 208.

handelt es sich jedoch um Jugendgruppen, die sich den Alkohol anderweitig beschaffen und sich ebenso einen neuen Treffpunkt suchen können, kann die Eignung von Videoüberwachung zur Verhinderung der Gefahr aufgrund von Verdrängungseffekten bezweifelt werden. Ebenso kann der rational denkende Täter seine Straftat in eine andere Örtlichkeit verlegen um dem Entdeckungsrisiko zu entgehen. Maximini beschreibt zwei Arten der Verdrängung, örtlich und funktional, bei letzterem wird die Begehungsart oder die Deliktart verändert. Positiv hebt er bei Verdrängung hervor, dass durch Verdrängung öffentliche Plätze wieder attraktiver werden, weil etwa der Drogenhandel in Privatwohnung verdrängt wird.⁴⁹ Zusätzlich wird aber auch vor einer Verdrängung unerwünschter sozialer Randgruppen aus den überwachten Gebieten gewarnt.⁵⁰

2.5.2 Psychologische Effekte

Videoüberwachung soll vor allem abschreckend auf Straftäter wirken, aber gleichzeitig kann sich daraus auch ein gesteigertes Sicherheitsempfinden bei der Bevölkerung ergeben.⁵¹ Da es sich hierbei um ein subjektives Gefühl handelt, lässt es sich kaum objektiv messen oder beschreiben. Oft hat es auch mit der tatsächlichen Gefährdungslage nichts zu tun.⁵² Hierbei ist die Kriminalitätsfurcht⁵³ zu beachten, die eine Angst davor Opfer eines Verbrechens zu werden beschreibt. Diese wird unter anderem von der Berichterstattung in den Medien beeinflusst⁵⁴ und nicht von persönlichen Erlebnissen. Maximini stellt eine Auswirkung von Videoüberwachung auf das Sicherheitsgefühl in Frage.⁵⁵ Eine andere ausgelöste Reaktion kann sein, dass in Gefahrensituationen auf Hilfe durch die Polizei bzw. den Überwachenden vertraut wird, da es ja durch die Kamera gesehen wird,

⁴⁹ Vgl. Maximini, S. 14f m.w.N.

⁵⁰ Vgl. Klauser, S. 345.

⁵¹ Vgl. Weichert, Thesen, S. 1.

⁵² Vgl. Büllersfeld, S. 68ff; Maximini, S. 16f.

⁵³ Vgl. dazu: Schwind, § 20, Rn. 12ff.

⁵⁴ Vgl. Schwind, § 20, Rn. 16.

⁵⁵ Vgl. Maximini, S. 17.

und so nicht selbst geholfen wird.⁵⁶ Als negative Auswirkung ist klar der Überwachungsdruck zu sehen. Wenn eine Person befürchtet, „mit Hilfe technischer oder elektronischer Kontrolleinrichtungen jederzeit beobachtet oder in anderer Weise kontrolliert zu werden, unter einen Überwachungsdruck geraten kann, der ihn in der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit behindert“⁵⁷. Der Bürger wird dazu gedrängt, sich regelkonform zu verhalten um nicht aufzufallen. Von Kritikern der Videoüberwachung wird ebenso immer die Furcht vor einem Überwachungsstaat genannt die damit einhergeht.⁵⁸

Um die Abschreckungswirkung nicht zu verlieren sollten auch Ergebnisse, etwa eine gesteigerte Aufklärungsquote, für alle sichtbar und nachvollziehbar kommuniziert werden.⁵⁹ Eingriffe der Ordnungshüter und die Strafverfolgung sollten zeitnah durchgeführt werden, sozusagen „die Strafe der Tat auf dem Fuße folgen“.

3 Rechtslage

Tagtäglich werden von öffentlichen Stellen Daten in jeder möglichen Form zur Aufgabenerfüllung erhoben, verwendet und weitergeleitet. In vielen Fällen handelt es sich dabei um personenbezogene Daten. Im Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen der Bundesländer werden diese als „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener)“ definiert.⁶⁰ Anhand solcher Daten lassen sich somit Aussagen und Erkenntnisse über die Person treffen, auf die sich die Daten beziehen. Durch viele Daten über eine einzige Person können Profile erstellt und abgespeichert werden um später bei Bedarf darauf zugreifen zu können. Zum Schutz des Einzelnen vor übermäßigem Zugriff

⁵⁶ Vgl. Weichert, Thesen, S. 1.

⁵⁷ BVerwGE 80, 143, 145.

⁵⁸ Vgl. Büllesfeld, S. 74ff m.w.N.

⁵⁹ Vgl. Maximini, S. 14.

⁶⁰ § 3 Abs. 1 BDSG; wortgleich z.B. auch §3 Abs. 1 LDSG.

auf seine persönlichen Daten und zum Schutz von Informationen über persönliche Lebenssachverhalte, befassen sich Gesetzgebung und Rechtsprechung immer wieder mit diesen Themen.

3.1 Datenschutzrechtliche Überlegungen

Bei Videoüberwachungsmaßnahmen werden Informationen über Personen im Bereich der Kamera erhoben, ohne dass diese hierfür ausdrücklich ihr Einverständnis erklärt haben. Im Gegensatz zur freiwilligen Herausgabe von Informationen zu persönlichen Sachverhalten durch den Betroffenen, stellt eine Datenerhebung gegen den Willen des Betroffenen, oder sogar ohne seine Kenntnis von der Erhebung, unstrittig einen Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht desjenigen dar. Dies wurde auch so vom Bundesverfassungsgericht 1983 im sogenannten Volkszählungsurteil bestätigt.⁶¹

3.1.1 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Auf Grundlage früherer Rechtsprechungen zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht⁶² sprachen die Richter des BVerfG dem Einzelnen die Hoheit über die Offenbarung persönlicher Lebenssachverhalte im Blick auf automatische Datenverarbeitung zu.⁶³ Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“⁶⁴ ist eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG. Dieses Recht bezeichnet die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche

⁶¹ BVerfGE 65, 1, 43.

⁶² vgl. BVerfGE 54, 148, 155; BVerfGE 27, 1, 6; BVerfGE 27, 344, 350f; BVerfGE 32, 373, 379; BVerfGE 35, 202, 220; BVerfGE 44, 353, 372f; BVerfGE 56, 37, 41 ff; BVerfGE 63, 131, 142f.

⁶³ BVerfGE 65, 1, 42.

⁶⁴ Vgl. Schoch, JURA 2008, S. 352ff.

Lebenssachverhalte offenbart werden“⁶⁵ und wie die erhobenen Daten verwendet werden sollen.

Hintergrund dieser Entscheidung war das Volkszählungsgesetz vom 25.03.1982⁶⁶, nach dem 1983 eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung durchgeführt werden sollte. Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Erhebung von Daten zu statistischen Zwecken für wichtig erachtete,⁶⁷ sind die „(zum Teil irrationalen) Ängste und Befürchtungen“⁶⁸ der Bevölkerung höherwertig einzustufen: „Die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung sind weithin nur noch für Fachleute durchschaubar und können beim Staatsbürger die Furcht vor einer unkontrollierbaren Persönlichkeitserfassung selbst dann auslösen, wenn der Gesetzgeber lediglich solche Angaben verlangt, die erforderlich und zumutbar sind.“⁶⁹ Es wird also das persönliche Empfinden des Betroffenen über die tatsächlichen Gesichtspunkte der Datenerhebung bzw. -verwendung gestellt. Auch wenn der Zweck legitim ist, hat der Einzelne grundsätzlich selbst das Recht darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise er Informationen über sich herausgibt. Das BVerfG entschied dies im Hinblick auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht und die immer weiter fortschreitende technische Entwicklung im Bereich der Datenverarbeitung: „Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus.“⁷⁰ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dient als ein Schutzschild gegen ungehinderte und umfassende Datenerhebungen durch Andere. Eine „eigentumsähnliche

⁶⁵ BVerfGE 65, 1, 44; auch 67, 100, 143.

⁶⁶ BGBl I S.369.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 65, 1, 47.

⁶⁸ Schoch, JURA 2008, S.352, 353; BVerfGE 65, 1, 3f.

⁶⁹ BVerfGE 65, 1, 4.

⁷⁰ BVerfGE 65, 1, 43.

Herrschaft“⁷¹ über personenbezogene Daten, im Sinne von absolut und uneingeschränkt, wird jedoch vom BVerfG abgelehnt.

Eine Datenerhebung gegen den Willen des Betroffenen stellt somit einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, egal welche Daten erhoben werden, auf welche Weise dies geschieht und wer der Erhebende ist. Wird jedoch das Einverständnis zur Datenerhebung gegeben, liegt kein Eingriff mehr vor. Diese muss jedoch willentlich und wissentlich abgegeben werden, sie kann sich nicht immer aus dem Handeln des Betroffenen ergeben. Beispielsweise kann bei einer Überwachung eines Platzes durch Kameras nicht davon ausgegangen werden, dass Betroffene ihr Einverständnis mit der Datenerhebung ausschließlich dadurch geben, dass sie den Platz betreten, obwohl sie von der Kamera wissen (können). Oft ist es schlicht nicht möglich, eine überwachte Fläche zu meiden, etwa um Termine in einem Amtsgebäude wahrzunehmen oder mit dem Zug zur Arbeit zu fahren. Ebenso entschied das BVerfG: „Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht stets mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden.“⁷²

Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist weit gefasst.⁷³ Grundsätzlich sind alle personenbezogenen Daten einer Person geschützt. Neben sensiblen Daten wie wirtschaftliche Verhältnisse des Einzelnen, seine sexuelle Orientierung oder auch genetische Informationen, sind auch Daten mit geringem und alltäglichem Informationsgehalt im Schutzbereich erfasst.⁷⁴ Der Personenbezug gründet sich hierbei schon darauf, dass eine natürliche Person bestimmbar ist, die Kenntnis von Name oder Adresse ist nicht nötig.⁷⁵ Denn die moderne Datenverarbeitung bietet immer mehr Möglichkeiten

⁷¹ Schoch, in: JURA 2008, S. 352, 359.

⁷² BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.2.2007, Abs.-Nr. 40, www.bverfg.de; vgl. auch: VGH BW, Urteil vom 21. Juli 2003 - 1 S 377/02, NVwZ 2004, S. 498, 500; VGH Sachsen, Urteil vom 10. Juli 2003, Vf. 43-II-00, S. 86, unveröffentlichte Entscheidung, <http://www.justiz.sachsen.de/esaver/>.

⁷³ Vgl. Schoch, JURA 2008, S. 352, 355.

⁷⁴ vgl. BVerfGE 65, 1, 45; BVerfG, NJW 2007, S. 2464, 2466; BVerfGE 120, 378, 398.

⁷⁵ Vgl. Weichert, DuD 2000, S.662, 663.

Daten zu verknüpfen, abzugleichen oder auch einfach nur für später zu speichern. Auf diese Weise können Persönlichkeits- und Verhaltensprofile einzelner Personen erstellt werden. Aus einzelnen unsensiblen Informationen, entsteht ein hochsensibles personenbezogenes Informationspaket, daher „gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein ‚belangloses‘ Datum mehr.“⁷⁶

3.1.2 Grundrechtseingriffe durch Videoüberwachungsmaßnahmen

Videokameras bilden Geschehensabläufe, sowie Verhaltensweisen und Äußerlichkeiten von Personen ab und ermöglichen die Beobachtung und Identifizierung einzelner Personen. Die aufgenommenen Bilder, die das Äußere der betroffenen Personen und deren Verhalten dokumentieren, stellen personenbezogene Informationen dar. Alle Personen im Sichtfeld einer Überwachungskamera sind grundsätzlich betroffen und erleiden somit einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Als Teil der sozialen Gemeinschaft ist es jedoch für den Einzelnen nicht möglich jede personenbezogene Information für sich zu behalten. Information ist ein „Abbild sozialer Realität“⁷⁷ und somit nicht ausschließlich einer Person zuzuordnen. Auch ist niemand in der Öffentlichkeit gänzlich davor geschützt beobachtet zu werden, jedoch „[überschreitet] ein planmäßiges und regelmäßiges Erfassen [...] die normalen Beobachtungen in der Öffentlichkeit.“⁷⁸ Videoüberwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum sind in aller Regel planmäßige und vor allem auch regelmäßige Maßnahmen zur Beobachtung.

Strittig ist jedoch, ob ein Eingriff bei jeder Art von Überwachung vorliegt. Polizisten auf Streife beobachten das Geschehen um sich herum und achten auf Anzeichen für Gefahren, dabei erfassen sie auch einzelne

⁷⁶ BVerfGE 65, 1, 45.

⁷⁷ BVerfGE 65, 1, 44.

⁷⁸ Scholand, DuD 2000, S. 202, 203.

Personen, deren Äußeres und ihr Verhalten und bewerten dies. Jedoch würde niemand auf die Idee kommen, diese Beobachtung als „Grenzüberschreitung“ und als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu werten. Ein Blick ist flüchtig und kann nicht gespeichert werden, die vom Polizisten erfasste Information ist somit ebenso flüchtig. Eine Überwachung mit Kameras ist hiergegen intensiver. Durch das Aufnehmen und Abbilden auf einem Monitor ergeben sich viel mehr Möglichkeiten. So kann eine Person durch mehrere Kameras ein größeres Gebiet intensiver beobachten und hat jederzeit die Möglichkeit, Personen, die weit entfernt sind, ohne ihr Wissen genau zu beobachten. Weiterhin kann, entsprechende Technik vorausgesetzt, auf Einzelpersonen gezoomt werden und deren Verhalten eingehender betrachtet werden. Auch können die Aufnahmen gespeichert werden und stehen fortan jederzeit zur Verfügung.

Überwachungskameras filmen in der Regel auch wenn kein konkreter Vorfall vorliegt. Im kriminalpräventiven Bereich liegt nur eine, durch Tatsachen gerechtfertigte, Annahme vor, dass an dem überwachten Ort mit Straftaten zu rechnen ist. Diese verdachtsunabhängige und breit gestreute Überwachung weist eine hohe Eingriffsintensität auf.⁷⁹

Ein Eingriff in die Freiheitsrechte entsteht nicht nur durch das Erfassen und evtl. die Speicherung der Aufnahme einer Person, sondern auch durch den Überwachungsdruck, den das Wissen um die Überwachung bei der Person auslöst.⁸⁰ Der Betroffene fühlt sich beobachtet und passt sein Verhalten daran an.⁸¹ Diese Lenkungsfunktion ist gewollt, stellt aber gleichzeitig einen Eingriff in die Selbstbestimmung des Bürgers dar. Denn der verzichtet evtl. darauf, seine Rechte, wie bspw. bei Versammlungen

⁷⁹ Vgl. Hornung/Desoi, K&R 2011, S. 153, 155.

⁸⁰ vgl. BVerwGE 80, 143, 145f; VGH BW, Urteil vom 12.12.2000, PL 15 S 518/00, Rn. 22, unveröffentlichte Entscheidung, www.landesrecht-bw.de.

⁸¹ Siehe auch Kapitel 2.5.2.

die freie Meinungsäußerung oder Demonstrationsrecht, in Anspruch zu nehmen, aus Angst vor der Beobachtung und vor Sanktionen.⁸²

Je nach der Art einer Überwachung unterscheidet sich ihre Eingriffsintensität. Diese ist bei der verdeckten Überwachung am größten, weshalb diese auch nur unter besonderen Voraussetzungen vom Polizeivollzugsdienst eingesetzt werden darf. Auch bei offener Durchführung stellt die Videobeobachtung nach dem sog. Kamera-Monitor-Prinzip nach überwiegender Meinung der Literatur einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.⁸³ Da es sich nur um eine Beobachtung ohne Aufzeichnung handelt, wird von manchen eine Eingriffsqualität abgestritten.⁸⁴ Diese Beobachtung sei nicht intensiver, als die Beobachtung durch einen Polizeibeamten vor Ort. Jedoch sind die Möglichkeiten einer Kamera größer und vielseitiger, die Beobachtung also umfangreicher. „Sie ermöglicht durch Zoom-, Standbild- und Einzelbildaufnahmen eine über eine reine Übersichtsfunktion hinausreichende Individualisierung der Beobachtung.“⁸⁵ Hierdurch kann man von einer Überschreitung der Eingriffsschwelle sprechen. Auch von der Rechtsprechung wird diese Ansicht größtenteils bestätigt.⁸⁶

Der Eingriff durch eine Aufzeichnung ist unzweifelhaft ein intensiverer Eingriff als die reine Beobachtung, da Verhalten und äußerliche Merkmale von Personen nicht nur erfasst und beobachtet, sondern auch gespeichert werden. Die Aufzeichnung ist die Fortführung der Beobachtung, das Beobachtete wird gespeichert und kann zu einem späteren Zeitpunkt

⁸² Vgl. BVerfGE 65, 1, 43.

⁸³ Vgl. Kloepfer/Breitkreutz, DVBl 1998, S. 1149, 1152; Weichert, DuD 2000, S. 662, 663; Roggan, NVwZ 2001, 134, 135; Achelpöhler/Niehaus, DuD 2002, S. 731f; Schenke, § 3, Rn. 186; Abate, DuD 2011, S. 451.

⁸⁴ So Zöller, NVwZ 2005, 1235, 1238;

⁸⁵ Schenke, § 3, Rn. 186; siehe auch Kapitel 2.2.

⁸⁶ Vgl. u.a.: OVG Hamburg, Az. 4 Bf 276/07, Urteil vom 22.06.2010, Rn. 55, <http://justiz.hamburg.de/urteilsdatenbank/>; OVG NRW, Az. 5 A 2288/09 Urteil vom 23.11.2010, Rn. 5, <http://www.justiz.nrw.de/Bibliothek/nrwe2/index.php>; VG Hannover, Az. 10 A 5452/10, Urteil vom 14.07.2011, Rn. 24, <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml>; Das BVerwG klammerte eine klare Stellungnahme zur Videobeobachtung in seinem Urteil zur Videoüberwachung auf der Reeperbahn in Hamburg aus, da es in diesem Fall um eine Überwachung mit Aufzeichnung ging, BVerwG, NVwZ 2012, 750 Rn. 26.

abgerufen, bearbeitet, ausgewertet oder weitergeleitet werden. Angesichts der Möglichkeiten der Datenverarbeitung stellt die Speicherung von personenbezogenen Daten, was Bildaufnahmen ohne Zweifel sind, einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Zusätzlich werden weitergehende Eingriffe, etwa der Abgleich mit anderen Datensammlungen, dadurch erst ermöglicht. Keiner würde daher die Eingriffsqualität der Aufzeichnung von Videoaufnahmen bestreiten. Zurzeit werden Kamerasysteme entwickelt, die das Geschehen nicht nur aufnehmen, sondern auch bewerten und dem Überwachenden am Monitor weitergehende Informationen geben. Diese „intelligenten Kamerasysteme“⁸⁷ greifen sehr weit in die Rechte Betroffener ein, da die Aufnahmen direkt und ohne Vorliegen eines Anfangsverdachts automatisch analysiert und ausgewertet werden.

Kameraattrappen nehmen eine Sonderstellung ein. Sie sind keine Überwachung im eigentlichen Sinne, suggerieren jedoch das Gefühl einer stattfindenden Überwachung. Für die bloße Übersichtsaufnahme wird eine Eingriffsqualität teilweise sogar in Frage gestellt.⁸⁸

3.1.2.1 Kameraattrappen

Kameraattrappen sehen äußerlich wie echte Kameras aus, für den (vermeintlich) Beobachteten erschließt sich jedoch nicht, dass es sich um eine Attrappe handelt. Eine Attrappe muss vermitteln, dass sie echt ist, hierdurch gewinnt sie jedoch Eingriffsqualität, da sich die Betroffenen beobachtet fühlen.⁸⁹ Die Attrappe erzeugt wie eine echte Kamera einen Überwachungsdruck. Da der Betroffene glauben muss, dass es sich um eine echte Kamera handelt, ist aus seinem Empfängerhorizont der Eingriff gleich wie bei einer realen Überwachung. Aus objektiver Sicht auf die technischen Möglichkeiten findet kein Eingriff statt.

⁸⁷ Roßnagel, Desoi, Hornung, DuD 2011, S. 694.

⁸⁸ Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Eingriffsqualitäten wird auf die vergleichende Darstellung in Anlage 11 verwiesen.

⁸⁹ Vgl. Weichert, DuD 2000, S. 662, 663.

Ob dieser „eingebildete“ Eingriff mit einem tatsächlichen Eingriff, und somit einer echten Videoüberwachung, gleichzusetzen ist,⁹⁰ ist strittig, es wird sogar vertreten, dass Attrappen keinerlei Eingriffsqualität⁹¹ haben. Bestreitet man, dass der Überwachungsdruck die Annahme eines Grundrechtseingriffs rechtfertigt, kann man zu diesem Ergebnis kommen, da kein tatsächlicher Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt. Diese Ansicht ist jedoch problematisch, da Personen im Bereich einer Attrappe von einer tatsächlichen Überwachung ausgehen müssen. Sie glauben von einer Überwachungskamera beobachtet zu werden, da sie nicht wissen können, dass diese nicht funktionstüchtig ist.

Eine Kameraattrappe täuscht dem Passanten also eine echte Kamera vor und suggeriert ihm somit das Gefühl einer stattfindenden Überwachung. Dadurch stellt sie zwar keinen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, jedoch in die Freiheitsrechte, insbesondere Versammlungsfreiheit.⁹² Auch wenn dieser Eingriff rein subjektiv und eingebildet ist, ist er nicht weniger real als durch eine tatsächliche Videoüberwachung.

3.1.2.2 Übersichtsaufnahmen

Übersichtsaufnahmen verschaffen dem Beobachter einen Überblick auf das Geschehen, ermöglichen jedoch dabei keine Identifizierung einzelner Personen. Sie sind eher zur Lenkung von Großeinsätzen gedacht. Eine in der Literatur vertretene Auffassung⁹³ ist, dass bloße Übersichtsaufnahmen ohne Speicherung, bei denen aus technischer Sicht nicht auf Einzelpersonen herangezoomt werden kann und eine Identifizierung nicht möglich ist, keinen Eingriff darstellen. Ebenso wird hier keine Verhaltenssteuerung angestrebt.⁹⁴ Dies entspreche einem „technisch

⁹⁰ Vgl. Zilkens, DuD 2007, S. 279, 283.

⁹¹ Vgl. Möller/Warg, Rn. 304.

⁹² Vgl. Schenke, S. 109, Fn. 470.

⁹³ Vgl. u.a. Keller, Kriminalistik 2000, S. 187, 188; Maske, NVwZ 2001, S. 1248, 1249; Zöller, NVwZ 2005, S. 1235, 1238.

⁹⁴ Vgl. Siegel, NVwZ 2012, S. 738.

verstärkten Auge des diensthabenden Polizeibeamten“⁹⁵ auf Streife. Eine reine Beobachtung per Übersichtskamera wäre nach dieser Auffassung kein Eingriff, da während der Beobachtung keine Personen identifiziert werden können und eine nachträgliche Bearbeitung mangels Speicherung entfällt ebenso.

Roggan schließt zur Eingriffsqualität aus dem Wortlaut der Entscheidung des BVerfG jedoch anderes: Formulierungen wie „nicht mehr wissen können, wer was wann [...] über sie weiß“ und „wer damit rechnet, daß [...] behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen“⁹⁶, deuten darauf hin, dass auch „die ‚*bloße Kenntnis*‘ von der Möglichkeit des individuellen Registriert-Werdens“⁹⁷, schon die Annahme eines Eingriffs rechtfertigt. Maske widerspricht dieser Auffassung, da ein Eingriff nicht von der Wahrnehmung des einzelnen abhängig gemacht werden könne.⁹⁸ Er stellt die These auf, dass nach Roggans Argumentation erst die Kenntnis von der Überwachung einen Grundrechtseingriff möglich machen würde. Jedoch kann davon nicht die Rede sein. Vielmehr geht es darum, ob bei Übersichtsaufnahmen die „technische Sichtweise“, nach der aufgrund fehlender Identifizierbarkeit kein Eingriff vorliegt, oder die „menschliche Sichtweise“ über die Eingriffsqualität entscheidet. Hier wäre auf die Sicht des Betroffenen abzustellen, was auch die Argumentation und das Vorgehen des BVerfG in Bezug auf das Volkszählungsurteil deutlich macht.⁹⁹ Der Bürger muss annehmen, dass er von der Kamera erfasst wird und daher wird er durch den „Überwachungsdruck“ sein Verhalten an dieser Annahme ausrichten. Er ist somit in der freien

⁹⁵ Zöller, NVwZ 2005, S. 1235, 1238.

⁹⁶ BVerfGE 65, 1, 43.

⁹⁷ Roggan, NVwZ 2001, S. 134, 136;

ebenso aufgrund des Überwachungsdrucks: Klopfer/Breitkreuz, DVBl 1998, S. 1149, 1152.

⁹⁸ Vgl. Maske, NVwZ 2001, S. 1248, 1249; Keller, Kriminalistik 2000, S. 187, 188; Keller verneint einen Eingriff für bloße Übersichtsaufnahmen, es sei denn bei Versammlungen, da der hohe Rang der Versammlung eine Eingriffsqualität rechtfertigt. Die Eingriffsqualität bei Versammlungen ist unstrittig, jedoch stellt sich die Frage, warum der entstehende Überwachungsdruck nur im Zuge einer Versammlung „stark genug“ sein sollte einen Eingriff zu rechtfertigen, abseits davon auf öffentlichen Plätzen jedoch nicht.

⁹⁹ Siehe auch Kapitel 3.1.1.

Ausübung seines allgemeinen Persönlichkeitsrechtes gehindert und erleidet wie von Roggan festgestellt einen Grundrechtseingriff.

Wird jedoch explizit auf die Art, Beschaffenheit und Zweck der Übersichtsaufnahme hingewiesen, kann man auch zu einem anderen Ergebnis kommen. So spricht etwa das OVG Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 23.11.2010¹⁰⁰ von „Maßnahmen ohne Eingriffsqualität“, sofern diese „erkennbar der Lenkung eines Polizeieinsatzes namentlich von Großdemonstrationen dienen und hierfür erforderlich sind“. Hier ist vor allem die Erkennbarkeit wichtig, etwa durch eine entsprechende Beschilderung. Ist es für den Betroffenen nicht ersichtlich, so kann auch nicht von einer Maßnahme ohne Eingriffsqualität ausgegangen werden. Das BVerfG hingegen hat am 17. Februar 2009 in einem Beschluss zum bayrischen Versammlungsgesetz entschieden, dass bloße Übersichtsaufnahmen im Rahmen von Versammlungen im Einzelfall auf große und unübersichtliche Versammlungen zu beschränken sind, da sie Eingriffsqualität besitzen.¹⁰¹

Aufgrund der unterschiedlichen Meinungen zu bloßen Übersichtsaufnahmen ist es strittig, ob nun ein Eingriff vorliegt oder nicht. Laut Siegel lasse sich die Eingriffsqualität nicht völlig absprechen.¹⁰² Gleichwohl ist die Eingriffsqualität einer schlichten Übersichtsaufnahme nicht in gleichem Maße anzunehmen, wie bei einer offenen Videoüberwachung mit Aufzeichnung,¹⁰³ da die Speicherungsfunktion fehlt und die, hier nicht bezweckte, Verhaltenssteuerung als zentraler Faktor entfällt.¹⁰⁴ Ob diese tatsächlich komplett entfällt, ist jedoch fraglich, da allein die Präsenz von Kameras einen Überwachungsdruck auslöst, egal ob sie zu Übersichtsaufnahmen oder zur „normalen“ Videoüberwachung genutzt werden, und unabhängig davon, ob dies bezweckt ist oder nicht.

¹⁰⁰ OVG NRW Az. 5 A 2288/09 Beschluss vom 23.11.2010, Rn. 5, <http://www.justiz.nrw.de/Bibliothek/nrwe2/index.php>.

¹⁰¹ BVerfGE, 122, 342, 372, Videoaufnahmen bei Versammlungen sind im Versammlungsrecht abschließend geregelt, vgl. § 12a, 19a VersammlG.

¹⁰² Vgl. Siegel, NVwZ 2012, S. 738, 739.

¹⁰³ Vgl. BVerfGE, 122, 342, 372.

¹⁰⁴ Vgl. Siegel, NVwZ 2012, S. 738, 739;

Abschließend kann man sagen: Gerade bei bloßen Übersichtsaufnahmen gilt, dass „maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbetrachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist.“¹⁰⁵ Die Entscheidung ob Übersichtsaufnahmen einen Eingriff darstellen wäre somit großteils einzelfallbezogen zu beantworten. Durch die Art des Einsatzes sind Übersichtsaufnahmen jedoch meist auf Versammlungen und Großveranstaltungen begrenzt und spielen in den Fällen der §§ 21 Abs. 3 PolG und 20a LDSG kaum eine Rolle.

3.1.3 Rechtfertigung eines Eingriffs

Wie andere Grundrechte kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch verfassungsgemäße und verhältnismäßige Gesetze eingeschränkt werden. Es findet seine Schranken im überwiegenden Allgemeininteresse.

Das BVerfG nennt Voraussetzungen für eine Rechtfertigung eines Eingriffs.¹⁰⁶ Er kann nur auf Grundlage eines Gesetzes erfolgen, welches dem Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist. Schließlich sollen organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen „der Gefahr einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegenwirken“¹⁰⁷ Schoch nennt weiterhin noch die Zweckbestimmung und Zweckbindung als fünfte Voraussetzung.¹⁰⁸ Diese kann aber auch als Teil der Verhältnismäßigkeit gesehen werden, da eine Datenerhebung ohne Zweckbestimmung und vor allem Zweckbindung der erhobenen Daten einen übermäßigen und nicht mehr verhältnismäßigen bzw. angemessenen Eingriff darstellt.

¹⁰⁵ BVerfGE 120, 378, 398; vgl. auch BVerfGE 115, 320, 343; BVerfG, 2 BvR 1447/10, 12.8.2010, Abs. 16, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100812_2bvr144710.html.

¹⁰⁶ BVerfGE 65, 1, 44.

¹⁰⁷ BVerfGE 65, 1, 44.

¹⁰⁸ Vgl. Schoch, JURA 2008, S. 352, 357.

Lange war allgemein anerkannt, dass eine datenschutzrechtliche Generalklausel wie § 13 LDSG ausreichend ist. In der Entscheidung vom 23.02.2007 entschied jedoch das Bundesverfassungsgericht, dass Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 bayDSG¹⁰⁹ als Generalklausel unzureichend bestimmt ist um als Ermächtigungsgrundlage zu dienen. Ein solch erheblicher Eingriff in die Grundrechte der Bevölkerung setzt eine hinreichend bestimmte und klare Ermächtigungsgrundlage voraus.¹¹⁰ Ebenso ist im polizeirechtlichen Bereich ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalermächtigung nicht möglich.¹¹¹ Ein Grundrechtseingriff kann nicht auf Grundlage einer (zu Recht) weit gefassten und allgemeinen Generalklausel stattfinden. Jeder muss erkennen können, wann er mit einem Eingriff zu rechnen hat und wie die Rahmenregelungen, wie Voraussetzungen, Löschfristen und zuständige Stellen der Maßnahme aussehen. Andernfalls würde ein unrechtmäßiger Eingriff vorliegen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes vom 02.02.2011¹¹² wurde in Baden-Württemberg eine entsprechende Rechtsgrundlage für die nichtpolizeiliche Videoüberwachung geschaffen.¹¹³ Neben dieser Rechtsgrundlage gibt es noch weitere spezialgesetzliche Regelungen im Polizeigesetz¹¹⁴, im Versammlungsgesetz, im Landesverfassungsschutzgesetz und im Justizvollzugsgesetzbuch. Soweit keine der genannten spezialgesetzlichen Regelungen einschlägig ist, kann auf die Ermächtigungsgrundlage des LDSG zurückgegriffen werden.

¹⁰⁹ Siehe auch §13ff LDSG.

¹¹⁰ Vgl. BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.2.2007, Absatz-Nr. 45f <http://www.bverfg.de/entscheidungen/>.

¹¹¹ Vgl. BVerwGE, 116, 347, 349.

¹¹² LT-Drs. 14/7561.

¹¹³ § 20a LDSG.

¹¹⁴ § 21 PolG.

3.2 Videoüberwachung auf Grundlage des Polizeigesetzes

Im Falle einer Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten handelt es sich um eine ordnungsbehördliche bzw. polizeiliche Maßnahme im Bereich der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge.¹¹⁵ Da hierbei in die Rechte der betroffenen Personen eingegriffen wird, ist eine aufgrund eines verhältnismäßigen Gesetzes, welches den Bestimmtheitsgrundsatz beachtet, getroffene Rechtfertigung nötig.

3.2.1 Vorbehalt des Gesetzes

Durch das Gesetz vom 19.12.2000 wurde § 21 Abs. 3 PolG a.F.¹¹⁶ eingefügt. Dieser regelte in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG a.F.¹¹⁷ die offene Bild- und Tonaufzeichnung zur Kriminalitätsvorsorge. Diese Regelung war formell und materiell verfassungsgemäß und somit mit höherem Recht vereinbar.¹¹⁸ Jedoch war die Bindung an „gefährliche Orte“ nach § 26 Abs. Nr. 2 PolG „verunglückt“¹¹⁹, da sie nur recht vage die zulässigen Orte beschrieb. Der VGH stellte jedoch fest, dass die nötige Konkretisierung und Eingrenzung durch Auslegung erreicht werden kann. Als Anpassung und Konkretisierung der Regelung an diese Rechtsprechung wurde § 21 Abs. 3 PolG durch das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18. November 2008¹²⁰ neu gefasst und konkretisiert.¹²¹ Die Videoüberwachung ist nun nicht mehr an § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG gekoppelt, es wird direkt auf die Kriminalitätsbelastung abgestellt. Wenn sich diese von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist, kann der

¹¹⁵ siehe Kapitel 2.3.

¹¹⁶ gültig ab 29.12.2000 bis 21.11.2008

¹¹⁷ gültig ab 01.10.1996 bis 21.11.2008

¹¹⁸ Vgl. ESVGH 54, 34, 35f.

¹¹⁹ ESVGH 54, 4. Leitsatz.

¹²⁰ Vgl. GBl. 2008, S. 390 – 401.

¹²¹ Vgl. LT-Drs. 14/3165.

Polizeivollzugsdienst oder die Ortpolizeibehörde offene Bild- und Tonaufzeichnungen vornehmen.

In der Literatur wird teilweise vertreten, dass Videoüberwachungsmaßnahmen an Kriminalitätsschwerpunkten nicht der Gefahrenvorsorge sondern der Strafverfolgungsvorsorge dienen,¹²² welche nicht im Polizeirecht der Länder geregelt werden darf, sondern abschließend durch Bundesrecht geregelt sei.¹²³ § 21 PolG würde dann gegen die Gesetzgebungskompetenz verstoßen, da die Strafverfolgungsvorsorge dem gerichtlichen Verfahren nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen ist. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Landesgesetzgeber nur Regelungen treffen, wenn der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht. Das BVerfG entschied, dass es nicht auf das Schwergewicht ankommt, sondern bei sowohl präventiven als auch repressiven Maßnahmen ausschlaggebend ist, ob eine abschließende Regelung im Bereich der Strafverfolgung durch den Bundesgesetzgeber vorliegt, oder ob der Landesgesetzgeber hier noch Spielraum hat.¹²⁴ Nach Auffassung des BVerwG im Urteil zum § 8 Abs. 3 HbgPolDVG liegt keine abschließende Regelung mit § 81 b Alt. 2 StPO vor, welche landesrechtliche Regelungen nach dem Muster des § 8 Abs. 3 HbgPolDVG ausschließen würde.¹²⁵ „Zu beachten ist zudem, dass selbst in Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber polizeiliche Befugnisse auf dem Gebiet der Strafverfolgungsvorsorge normiert hat, dies nicht ausschließt, dass der Landesgesetzgeber entsprechende Befugnisse zum Zwecke der mit der Strafverfolgungsvorsorge häufig parallel laufenden Gefahrenvorsorge vorsieht.“¹²⁶ Weiterhin ist die offene Videoüberwachung zur Gefahrenvorsorge von den Überwachungsmöglichkeiten nach StPO zu unterscheiden, welche rein repressiv sind. Der Landesgesetzgeber

¹²² Vgl. Roggan, NVwZ 2001, S. 134, 137f; Zöller, NVwZ 2005, S. 1235, 1239f.

¹²³ Vgl. Zöller, NVwZ 2005, S. 1235, 1238; Waechter, DÖV 1999, S. 138, 140.

¹²⁴ Vgl. BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605ff.

¹²⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 761, Rn. 37.

¹²⁶ BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 760, Rn. 36; vgl. auch Schenke, § 2, Rn. 30.

kann also doppelfunktionale Regelungen auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge treffen und handelt dabei nicht gesetzgebungskompetenzwidrig.

Als Ermächtigungsgrundlage muss die Norm hinreichend bestimmt sein und die Voraussetzungen und den Umfang des Eingriffs für die ausführende Stelle und auch für den Bürger verständlich und erkennbar darlegen.¹²⁷ Auch unbestimmten Rechtsbegriffe und generalklauselartigen Formulierungen, sowie Ermessen entsprechen dem Erforderlichkeitsgrundsatz, „solange die Auslegung mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden kann“¹²⁸. Nach Schoch muss aber trotzdem sichergestellt sein, dass der ausführenden Stelle Maßstäbe gegeben werden, an denen sie ihr Handeln ausrichten kann und den Gerichten eine Rechtskontrolle ermöglicht.¹²⁹ Die Norm entspricht weitgehend diesem Erfordernis, die zuständigen Stellen sind klar ersichtlich, ebenso die Voraussetzungen und die Art und Weise der Maßnahmen. Wie der Nachweis eines Kriminalitätsschwerpunktes erfolgen kann wird jedoch nicht genannt. Unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung ergibt sich jedoch, dass etwa polizeiliche Lagebilder hierzu geeignet sind. Somit kann man sagen, dass der Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt wäre.¹³⁰

Von „zentraler Bedeutung“¹³¹ ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Regelung muss einem legitimen Zweck dienen, hierzu geeignet sein, weiterhin muss sie erforderlich und angemessen sein. Ebenso muss auch die Maßnahme in der Ausführung diesen Anforderungen entsprechen.

Schon zur alten Fassung der Norm stellte der VGH BW fest, dass der verfolgte Zweck „ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls“¹³² ist. Es

¹²⁷ Vgl. BVerfGE 65, 1, 44; vgl. auch Schoch, in: DuD 2008, S. 352, 357.

¹²⁸ ESVGH 54, 34, 40; vgl. auch BVerfGE 65, 1, 54; BVerfGE 78, 205, 212ff.

¹²⁹ Vgl. Schoch, DuD 2008, S. 352, 358.

¹³⁰ vgl. ESVGH 54, 40f.

¹³¹ Schoch, JURA 2008, S. 352, 358.

¹³² ESVGH 54, 34, 42 m.w.N.

spricht nichts offensichtlich gegen die Eignung einer Videoüberwachung¹³³ nach § 21 Abs. 3 PolG zum angestrebten Zweck, somit kann von der Eignung ausgegangen werden. Weiterhin stimmte der VGH der Ansicht des Gesetzgebers zu, dass kein gleichermaßen geeignetes aber milderes Mittel zur Verfügung steht. Ein verstärkter Personaleinsatz der eine vergleichbare Überwachungsleistung ermöglichen würde, wäre nicht finanzierbar, ebenso sind die Kameras durch Zoom, Standbild und Speichermöglichkeit in diesem Rahmen dem menschlichen Auge überlegen.¹³⁴

Die Ermächtigungsgrundlage ist dann verhältnismäßig im engeren Sinne, oder auch angemessen, wenn die Einschränkung der grundrechtlich geschützten Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum bezweckten Gemeinwohl steht. Dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, als Grundrecht auf Schutz vor übermäßiger und ungerechtfertigter Datenerhebung, steht das unbestreitbar wichtige „öffentliche Interesse an der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten sowie – daneben – an deren wirksamer Verfolgung gegenüber“.¹³⁵ Hierbei ist auf der einen Seite die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Beeinträchtigungsintensität zu beachten und auf der anderen Seite das Gewicht der verfolgten Ziele.¹³⁶ Eine Videoüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar. Demgegenüber steht die Gefahrenvorsorge und Strafverfolgungsvorsorge, die in vergleichbarem Maße nicht nur im Interesse der Allgemeinheit sind, sondern auch dem Individualrechtsschutz dienen. Denn es sollen Eingriffe in Rechtsgüter des Einzelnen wie Eigentum, körperliche Unversehrtheit und auch Leben verhindert werden. Insbesondere die körperliche Unversehrtheit und das Leben stellen hochwertige Rechtsgüter dar. Somit erleidet der Betroffene

¹³³ Siehe auch Kapitel 2.3.

¹³⁴ Vgl. ESVGH 54, 34, 43f; BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 762, Rn. 46; Röger/Stephan, NWVBI 2001, S. 201, 207f; Büllesfeld, S. 197.

¹³⁵ ESVGH 54, 34, 54, vgl. auch BVerfGE 100, 313, 388.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 100, 313, 376.

zwar einerseits einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, gleichzeitig profitiert er aber auch von der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge. Hier kann das Allgemeininteresse als gewichtiger gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung angesehen werden, wenn ein solcher Eingriff aufgrund eines Kriminalitätsschwerpunktes nötig ist. Die Erfordernis eines Kriminalitätsschwerpunktes und die Annahme einer zukünftigen Gefahr stellen eine wirksame Eingriffsschwelle dar. Auch die Aufbewahrungsfrist von vier Wochen ist sowohl aus Sicht des Gesetzgebers wie auch aus Sicht des BVerwG nötig für eine sinnvolle nachträgliche Auswertung und greift nicht unangemessen in die Rechte der Betroffenen ein.¹³⁷

Mit § 21 Abs. 3 PolG liegt somit eine verfassungsgemäße Eingriffsermächtigung vor.

3.2.2 Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes

Der Polizeivollzugsdienst und die Ortspolizeibehörden werden unabhängig voneinander zu Ton- und Bildaufzeichnungen von Personen ermächtigt. Man kann aber davon ausgehen, dass auch die Beobachtung als milderes Mittel unter dieser Ermächtigungsgrundlage subsumiert werden kann, denn die Aufzeichnung stellt den datenschutzrechtlich schwerwiegenderen Eingriff dar. Weiterhin kann der Betroffene durch den Wortlaut „Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen“ erkennen, dass ggfs. einzelne Personen identifizierbar aufgezeichnet werden, also Nahaufnahmen stattfinden und nicht etwa Übersichtsaufnahmen.

Die beschriebene Örtlichkeit „an öffentlich zugänglichen Orten“ schließt grundsätzlich alle nicht frei zugänglichen Räume aus und konkretisiert sie noch durch den Verweis auf eine, gegenüber dem Gemeindegebiet erhöhte, Kriminalitätsbelastung und die Erfordernis einer durch Tatsachen

¹³⁷ Vgl. LT-Drs. 14/3165, S. 44; BVerwG NVwZ 2012, S. 757, 762, Rn. 50.

begründeten Annahme für zukünftige Straftaten. Welche Art der Kriminalität und wie diese nachzuweisen ist, wird jedoch nicht genannt. In der Gesetzesbegründung¹³⁸ präzisiert der Gesetzgeber dies dahingehend, dass durch Lagebilder ein Kriminalitätsschwerpunkt im Bereich der Straßenkriminalität nachzuweisen ist. Unter Straßenkriminalität versteht man kriminelle Handlungen, welche an öffentlich zugänglichen Orten und Plätzen begangen werden und während der Tat grundsätzlich wahrgenommen werden können. Dies sind beispielsweise Taschendiebstähle, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen.¹³⁹ Die Lagebilder beschreiben anhand von Statistiken und Kartenmaterial die räumliche Verteilung von Deliktgruppen in einem (Stadt)Gebiet. Ein sehr differenzierter Bericht ist der Heidelberger Kriminalatlas¹⁴⁰, herausgegeben von 1999 bis 2003. Heidelberg war bundesweit die erste Stadt, welche einen Kriminalitätsatlas auf Baublockbasis erstellte. Hier wird die Verteilung von Delikten bis auf die kleinräumige Ebene von Baublöcken dargestellt. Im Fokus des Berichts standen Delikte im öffentlichen Raum und Wohnungseinbrüche auf Basis der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik¹⁴¹. Bei Berichten dieser Art ist jedoch zu beachten, dass sie nicht die tatsächliche Situation darstellen können. Einerseits werden nur Delikte erfasst, welche der Polizei bekannt geworden sind, das sogenannte Hellfeld¹⁴², und andererseits werden Taten erst in die Zählung aufgenommen, wenn die polizeilichen Ermittlungen abgeschlossen sind. Hierdurch entstehen kleine statistische Verzerrungen.¹⁴³ Wenn durch andere Nachweise als Lagebilder ein Kriminalitätsschwerpunkt ebenso richterlich nachprüfbar belegt wird, ist dies sicherlich ebenso legitim.

Teil eines Nachweises muss auch eine begründete Zukunftsprognose sein. Im Umkehrschluss heißt dies, dass eine stattfindenden Maßnahme

¹³⁸ Vgl. LT-Drs. 14/3165, S. 42.

¹³⁹ Vgl. Schwind, §15 Rn. 9; ebenso LT-Drs. 14 / 3165, S. 42.

¹⁴⁰ Vgl. OBin der Stadt Heidelberg Kriminalitätsatlas 2001/2002, S. 1ff.

¹⁴¹ PKS – vgl. Schwind, §2 Rn.4ff.

¹⁴² Zur Hellfeld- und Dunkelfeldproblematik der PKS vgl. Schwind, §2 Rn. 67ff.

¹⁴³ Vgl. OBin der Stadt Heidelberg Kriminalitätsatlas 2001/2002, S. 3.

zu beenden ist, wenn in Zukunft nicht mehr mit Straftaten zu rechnen ist. Jedoch betont der Gesetzgeber, dass ein Rückgang der Kriminalitätsbelastung allein kein Grund für die Beendigung sein darf, sondern wiederum eine Prognose, wonach auch in Zukunft kein Kriminalitätsschwerpunkt mehr vorliegen wird.¹⁴⁴

3.2.3 Verhältnismäßigkeit der Überwachung

Wie die Ermächtigungsgrundlage, so muss auch jede Maßnahme verhältnismäßig sein. Mit der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge liegt ein legitimer Zweck vor. Wie oben schon dargelegt ist eine Videoüberwachung im Allgemeinen auch hierzu geeignet. Dieser Ansicht sind auch sowohl der VGH BW als auch das BVerwG.¹⁴⁵ Im Einzelfall könnte dies jedoch auch anders sein. Der baden-württembergische Landesbeauftragte für den Datenschutz weist in seinem 29. Tätigkeitsbericht darauf hin, dass darauf geachtet werden muss, die Maßnahme mit ausreichend Personal durchzuführen.¹⁴⁶ Nur durch den erheblichen Einsatz von geschultem Personal, am Bildschirm sowie vor Ort, lässt sich der präventive Zweck der Videoüberwachung effektiv verfolgen. Fehlt dies, kann die Eignung zur Gefahrenabwehr bezweifelt werden. Trotz der unabhängigen Zuständigkeit von Polizeivollzugsdienst und Ortspolizeibehörden dürften die Ortspolizeibehörden regelmäßig zu wenig und v.a. kaum geschultes oder sogar erfahrenes Personal für die Überwachung und den Eingriff haben.¹⁴⁷ In der Praxis dürfte großteils die Polizei federführend sein bzw. die Maßnahme in Kooperation mit Ortspolizeibehörden durchführen. In Mannheim etwa, hat zwar der Gemeinderat der Teilnahme an dem Modellversuch zur

¹⁴⁴ Vgl. LT-Drs. 14/3165, S. 43.

¹⁴⁵ Vgl. ESVGH 54, 34, 42; BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 762.

¹⁴⁶ Vgl. LT-Drs. 14/5500, S. 29.

¹⁴⁷ Bei der Stadt Ditzingen, Landkreis Ludwigsburg, wären beispielsweise keine Kapazitäten vorhanden um eine durchgängige Beobachtung zu gewährleisten.

Videoüberwachung des Innenministeriums zugestimmt, durchgeführt wurde die Maßnahme jedoch von der Polizeidirektion Mannheim.¹⁴⁸

Die erste Prüfung im Rahmen der Erforderlichkeit ist sicherlich, ob nicht eine andere Maßnahme ebenso geeignet ist, den Zweck zu erfüllen. Etwa könnten verstärkte Kontrollgänge die Situation gleichermaßen entspannen. Ist dies nicht der Fall oder eine solche Maßnahme schlicht nicht möglich kann eine Überwachung als erforderlich angesehen werden. Die Beobachtung ist allgemein ein milderer Mittel gegenüber der Aufzeichnung, ist jedoch meist nicht in gleichem Maße wirksam. Denn die Aufzeichnung verstärkt die Abschreckungswirkung und ermöglicht die Strafverfolgungsvorsorge.¹⁴⁹ Im Einzelfall jedoch kann durchaus auch die Beobachtung das Mittel der Wahl sein oder bei Erkennen eines Deliktes die Aufzeichnung manuell eingeschaltet werden. Ebenso kann eine auf bestimmte Tages- oder Nachtzeiten begrenzte Überwachung im Einzelfall in gleichem Maße geeignet sein und wäre dann als milderer Mittel zu wählen. In der Regel erscheint jedoch die dauernde Überwachung als erforderlich. Eine kürzere Aufbewahrungsfrist ist regelmäßig ein milderer Mittel, jedoch ist zu beachten, dass die Auswertung einige Zeit in Anspruch nimmt und es ebenso möglich ist, dass Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder auch Ansprüche erst mit Verzögerung angezeigt werden. Laut Gesetzgeber hat sich aus Erfahrung eine Frist von 4 Wochen bewährt.¹⁵⁰ Die gleiche Zeit sieht auch das BVerwG im Falle des § 8 Abs. 3 S. 2 iVm. Abs 1 S. 3 und 4 HbgPolDVG für erforderlich.¹⁵¹ Einer kürzeren Aufbewahrung steht in der Praxis jedoch nichts entgegen, in Mannheim wurden die Daten nur 48 Stunden aufbewahrt.¹⁵²

Laut dem VGH BW ist bei Videoüberwachungsmaßnahmen eine besondere Rechtfertigung nötig, da es sich um eine Maßnahme der

¹⁴⁸ Vgl. VGH BW, Urteil vom 21.7.2003, 1 S 377/02, Rn. 3, http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=2367.

¹⁴⁹ Vgl. BerwG, NVwZ 2012, 757, 759, Rn. 30.

¹⁵⁰ Vgl. LT-Drs. 14/3165, S. 44.

¹⁵¹ Vgl. BVerwG NVwZ 2012, S. 757, 762, Rn. 50.

¹⁵² Vgl. VGH BW, Urteil vom 21.7.2003, 1 S 377/02, Rn. 3, http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=2367.

Gefahrenvorsorge handelt, bei der „die durch die Anknüpfung an eine konkrete Gefahr markierte grundrechtssichernde Eingriffsschwelle der überkommenen polizeirechtlichen Befugnisnormen unterschritten wird.“¹⁵³

Besonders die Zahl der betroffenen Personen und die Schwere des Eingriffes sind mit den verfolgten Zielen der Maßnahme zu vergleichen. In öffentlich zugänglichen Räumen ist es kaum möglich die Zahl möglicher Betroffener näher zu bestimmen. Die Erfassung einer unbekannten Zahl Grundrechtsträger ohne das Vorliegen eines konkreten Verdachts verstärkt den ohnehin schweren Eingriff durch Überwachungskameras. Hiergegen steht Gemeinwohlinteresse an der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge. Beide sind von hohem Wert und bei Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes und einer durch Tatsachen belegten Annahme von zukünftigen Straftaten, können sie als höherwertig eingeschätzt werden. Die Erlaubnis in Abs. 5, Daten auch über die Aufbewahrungsfrist hinaus aufzubewahren, wenn sie für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung erforderlich sind, lässt darauf schließen, dass diese Delikte ausschlaggebend für das Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes sein sollten. Ein Kriminalitätsschwerpunkt, der eine Überwachung rechtfertigen würde, kann noch nicht vorliegen, wenn ausschließlich „kleinere“ Ordnungswidrigkeiten begangen wurden. Deren Verfolgung kann nicht höherwertig eingestuft werden, als die Grundrechte einer nicht näher bestimmbar, jedoch großen Zahl betroffener Personen. Eine Videoüberwachung sollte eine Ausnahme darstellen und daher müssen erhebliche und gewichtige Gründe für das Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes vorliegen.¹⁵⁴

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien kann man von einer verhältnismäßigen Maßnahme sprechen.

¹⁵³ ESVGH 54, 34, 42; BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 762; Büllesfeld, S. 97.

¹⁵⁴ Vgl. LT-Drs. 14/5500, S. 29; BVerwG, NVwZ 2012, S. 757, 762, Rn. 48.

3.2.4 Zweckbindung der erhobenen Daten

Als weitere Anforderung an die Rechtfertigung hat Schoch die Zweckbestimmung und auch Zweckbindung genannt.¹⁵⁵ Dies wurde auch schon im Volkszählungsurteil des BVerfG gefordert.¹⁵⁶ Eine Zweckbestimmung (Kriminalprävention und Strafverfolgungsvorsorge) liegt bei Erhebung und vorläufiger Speicherung der Daten vor. Sofern die Daten nicht zur Strafverfolgung, oder Geltendmachung von Ansprüchen, benötigt werden, sind sie spätestens nach vier Wochen zu löschen.¹⁵⁷ Laut § 37 Abs. 2 S. 1 PolG dürfen Daten nur zu dem Zweck gespeichert, verändert und genutzt werden, zu dem sie ursprünglich erhoben wurden. Zu einem anderen polizeilichen Zweck, ist dies nur zulässig, „soweit die Polizei die Daten zu diesem Zweck erheben dürfte.“¹⁵⁸ Die Polizei¹⁵⁹ müsste also die Erlaubnis haben, zu einem weiteren Zweck Daten per Videoüberwachung zu erheben. Außer zu den in § 21 Abs. 3 PolG genannten Zwecken dürfen Ortspolizeibehörden keine Videoaufnahmen anfertigen. Die Daten aus einer Überwachung dürfen also zu keinem anderen Zweck verwendet werden.

3.3 Videoüberwachung auf Grundlage des Landesdatenschutzgesetzes

Nachdem eine Videoüberwachung nicht mehr auf die §§ 13ff LDSG gestützt werden konnte, stellt seit 01.04.2011 § 20a LDSG eine Ermächtigungsgrundlage für Videoüberwachungsmaßnahmen durch öffentliche Stellen dar. Sie gilt für alle öffentlichen Stellen in Baden-Württemberg, speziellere Regelungen, etwa im Polizeirecht oder im Versammlungsrecht, gehen jedoch vor. Zweck des Gesetzes ist es, Videoüberwachung „im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder

¹⁵⁵ Vgl. Schoch, JURA 2008, S. 352, 357.

¹⁵⁶ Vgl. BVerfGE 65, 1, 46.

¹⁵⁷ Vgl. § 21 Abs. 5 S. 2 PolG.

¹⁵⁸ § 37 Abs. 2 S. 2 PolG.

¹⁵⁹ Nach §§ 59 Nr. 1 und 61 Abs. 1 Nr. 4 PolG sind dies auch Ortspolizeibehörden.

in Ausübung des Hausrechts zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen [...] aufhalten oder zum Schutz von [...] öffentlichen Einrichtungen [...]“¹⁶⁰ zu ermöglichen.

Eine Ermächtigungsgrundlage muss hinreichend bestimmt sein und die Voraussetzungen und den Umfang des Eingriffs für die ausführende Stelle und auch für den Bürger verständlich und erkennbar darlegen.¹⁶¹ Im Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz ist die Formulierung des Gesetzes „[...]in Ausübung des Hausrecht erforderlich ist [...]“ recht schwammig, da der Begriff Hausrecht nicht eindeutig definiert und abgegrenzt ist und vieles darunter verstanden werden kann.¹⁶² In diesem Fall kann man darunter das unberechtigte Eindringen und Verstöße gegen eine Nutzungs- oder Hausordnung, aber auch Sachbeschädigungen oder Belästigung anderer Personen sehen. Ansonsten sind Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Regelung klar ersichtlich, insbesondere wird die Möglichkeit zur Aufzeichnung der Daten genannt, was in der vergleichbaren Bundesnorm¹⁶³ nicht der Fall ist. Sie dient einem legitimen Zweck, dem Schutz von Personen und deren Rechten, sowie dem Schutz von Einrichtungen und Gebäude der öffentlichen Hand. Dies kann beides sowohl unter öffentliche Aufgaben, als auch unter Hausrecht subsumiert werden. Videoüberwachung kann im Allgemeinen auch geeignet sein, die Ausübung des Hausrechts zu fördern, etwa durch Abschreckung von Vandalen oder zu deren Identifizierung. Weiterhin kann sie zur Sicherheit und zum Schutz der Einrichtung und der Personen die sich dort aufhalten beitragen.¹⁶⁴ Wie schon zur Regelung im Polizeirecht festgestellt, sind Videokameras dem menschlichen Auge überlegen, insbesondere, da eine

¹⁶⁰ Lt-Drs. 14/7313 S. 12f.

¹⁶¹ Vgl. BVerfGE 65, 1, 44; vgl. auch Schoch, in: DuD 2008, S. 352, 357.

¹⁶² Für das Hausrecht gibt es keine gesetzliche Definition, allgemein kann man sagen, dass sich dahinter alle geschützten Recht und Befugnisse verbergen, frei über Gebäude und ähnliches zu verfügen; vgl. Berwanger, Gabler Wirtschaftslexikon, Hausrecht.

¹⁶³ § 6b BDSG.

¹⁶⁴ Siehe auch Kapitel 2.4.

gleichwertige Überwachung durch Personen vor Ort kaum zu bewerkstelligen wäre.

3.3.1 Voraussetzungen einer Überwachung

Eine Überwachung muss im Rahmen der Aufgabenerfüllung oder der Ausübung des Hausrechts erforderlich sein, um einerseits die Rechtsgüter von Personen in Gebäuden und Einrichtungen oder andererseits die Einrichtungen oder baulichen Anlagen selbst zu schützen. Um dies zu erreichen liegt der Fokus dabei auf der Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung bzw. deren Verfolgung.¹⁶⁵ Eine Gefährdung muss durch Tatsachen nachgewiesen werden,¹⁶⁶ jedoch wird hier kaum ein Lagebild, vergleichbar mit Kriminalitätsberichten der Polizei, vorliegen. Es sollten Delikte wie etwa Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, Graffiti, Diebstähle oder weitere Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erheblicher Bedeutung, über einen längeren Zeitraum hinweg begangen worden sein, um auch eine begründete Annahme für eine Gefährdung in der Zukunft zuzulassen. Ermächtigt werden nach § 2 Abs. LDSG öffentliche Stellen, unter anderem auch Gemeinden.

Jede Überwachung muss, bevor sie zum ersten Mal durchgeführt wird, vom behördlichen Datenschutzbeauftragten schriftlich freigegeben werden.¹⁶⁷ Werden Verfahrensänderungen vorgenommen muss nach Abs. 6 Satz 4 eine erneute Freigabe eingeholt werden. Die Wiederaufnahme einer eingestellten Überwachung ohne erneute Freigabe wäre dem Wortlaut möglich, da es kein erstmaliger Einsatz ist. Hierzu dürften sich aber weder die Gefährdungssituation, noch die Maßnahme selbst, von der ursprünglich Genehmigten unterscheiden, da sich ansonsten um eine neue Maßnahme handeln wird.

¹⁶⁵ Vgl. § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG.

¹⁶⁶ Vgl. § 20a Abs. 1 S. 2 LDSG.

¹⁶⁷ Vgl. § 20a Abs. 6 S. 1 und 3 LDSG.

In Satz 2 wird genau beschrieben, was für eine Freigabe erforderlich ist. Im Großen und Ganzen ist es „nur“ eine Dokumentation der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es muss der Zweck der Überwachung genannt, eine Erforderlichkeitsprüfung vorgenommen und der Schutz der gefährdeten Rechtsgüter mit den Interessen der Betroffenen abgewogen werden. Weiterhin werden Angaben zur Kenntlichmachung, den Aufbewahrungsfristen und verfahrensrechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Minimierung der Eingriffsintensität gefordert. Somit entspricht dies den Anforderungen des BVerfG an eine Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁶⁸

Zweck der Überwachung werden in aller Regel Sicherheitsinteressen sein, was nach allgemeiner Ansicht legitim ist.¹⁶⁹ Der Erforderlichkeit werden als mildere Mittel vor allem unregelmäßige Kontrollgänge¹⁷⁰ und, bei jugendlichen Tätern, die gezielte Intervention von Jugendpflegern/Sozialarbeitern/Streetworker entgegenstehen, da diese oft mindestens genauso effektiv sein können, dabei aber keinen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen und sogar flexibler und gezielter vorgehen können. Auch weitere Maßnahmen können im Einzelfall ebenso geeignet sein, die Sicherheit und den Schutz der gefährdeten Rechtsgüter zu verbessern.

Eine Kenntlichmachung der Überwachung durch Kameras kann durch Piktogramme durchgeführt werden, jedoch ist zu beachten, dass hier im Unterschied zur polizeilichen Überwachung zusätzlich die erhebende Stelle ausgewiesen werden muss, ein Piktogramm allein also nicht ausreicht. Weiterhin sind die recht klar formulierten Vorkehrungen und Angaben in § 20a Abs. 6 S. 2 Nr. 6, 7, 8 i.V.m. § 9 LDSG zu beachten. Ebenso ein Unterschied zum Polizeirecht ist die Benachrichtigung der Betroffenen über die Speicherung, wenn erhobene Daten ihrer Person zugeordnet werden. Durch die Formulierung „einer bestimmten Person

¹⁶⁸ Vgl. BVerfGE 65, 1, 44.

¹⁶⁹ Vgl. Weichert, Öffentliche Videoüberwachung, S. 6.

¹⁷⁰ Vgl. LT-Drs. 13/2650, S. 75.

zugeordnet“ wird dies jedoch nur der Fall sein, wenn Personen auf den Bildern identifiziert werden. Eine Benachrichtigung aller „bestimmbaren“ Personen auf den Aufnahmen würde auch nach § 14 Abs. 3 Nr. 3 entfallen, da dies ein unverhältnismäßiger Aufwand wäre.

3.3.2 Verhältnismäßiger Eingriff

Eine Videoüberwachung muss aufgrund der Schwere des Eingriffs, insbesondere bei Aufzeichnung der Aufnahmen, besonders gerechtfertigt werden. Sie kann nur bei einer tatsächlichen und erheblichen Gefährdung für wichtige Rechtsgüter verhältnismäßig sein. Der Gesetzgeber nennt unter anderem „Leben, Gesundheit [und] Freiheit [..] von Personen“¹⁷¹. Eine Gefährdung dieser, direkt gegen die Person selbst gerichteten, Rechtsgüter, würde eine Videoüberwachung rechtfertigen. Weiterhin wird der Schutz von Sachen, baulichen Anlagen und Eigentum genannt. Der Gesetzgeber würdigt das Gewicht des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung und begrenzt dessen Einschränkung auf eine Gefährdung der vorgenannten bedeutenden Rechtsgüter durch Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung.¹⁷² Beispiele für Einsatzbereiche werden in der Begründung zum Gesetzesentwurf genannt, dies sind u.a. der Schutz von Gerichtsgebäude, Feuerwachen, Verwaltungsgebäude, zur Verhinderung von illegalen Ablagerungen oder der Zugangssicherung bei Rechenzentren.¹⁷³ So werden „kleinere“ Ordnungswidrigkeiten ausgeschlossen werden, da diese einen Eingriff nicht rechtfertigen würden.

Teilweise wird genannt, dass die Aufnahmen nicht in Echtzeit beobachtet werden, sondern aufgezeichnet und nur im Bedarfsfall ausgewertet

¹⁷¹ § 20a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LDSG.

¹⁷² „[...] insbesondere [...] Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten zu verhindern [...]“ § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG;
Die Hürde für gerechtfertigte und verhältnismäßige Maßnahme ist somit sehr hoch. Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung sind durch ein hohes Bußgeld oder eine besondere Beeinträchtigung von bedeutsamen Interessen der Allgemeinheit gekennzeichnet. Vgl. Klingbeil, Schreiben an die Stadt Ditzingen, S. 2f.

¹⁷³ Vgl. Lt.-Drs. 14/7313 S. 13.

werden sollen.¹⁷⁴ Dieses Vorgehen ist kritisch zu betrachten, da die Gefahr nicht aktiv abgewehrt werden kann, sondern nur im Nachhinein verfolgt wird. Es bleibt zum präventiven Zweck nur die Abschreckung, nicht jedoch ein Eingriff durch Ordnungskräfte zur Abwehr. Eine Erhöhung der Sicherheit kann hierdurch nur bedingt stattfinden. Der Zweck des Gesetzes ist in erster Linie jedoch der Schutz der Rechtsgüter, nicht die Verfolgung einer Verletzung derselben. Dies sollte nur eine Art „Beifang“ sein, da die Strafverfolgungsvorsorge eigentlich Sache der Polizei ist und nur schwer unter Hausrecht subsumiert werden kann. Die Verfolgung erfolgter Taten und die Geltendmachung von Rechtsansprüchen sind zwar im Interesse der Betroffenen, werden jedoch auch vom Gesetzgeber an letzter Stelle genannt.

3.4 Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen

Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen, wie vom BVerfG gefordert¹⁷⁵ liegen bei beiden Ermächtigungsgrundlagen sowohl durch die Aufbewahrungs- und Löschrufen, als auch durch die Zweckbindung für Aufzeichnungen vor. Von Roggan wird ein weiteres Problem genannt: „Je nach Beurteilung der beobachtenden Polizisten kann jede persönliche Eigenschaft oder Handlung von polizeilichem Interesse sein.“¹⁷⁶ Werden dann einzelne Personen genauer betrachtet stellt dies einen erheblichen Eingriff dar, da diese dann in Großaufnahme und gezielt aufgenommen werden und identifiziert werden können. Roggan verweist hierbei auch auf einen Bericht aus England, wonach 10% der Fälle bei denen Frauen gezielt beobachtet werden, dies nur aus voyeuristischen Gründen geschieht.¹⁷⁷ Abhilfe könnte hier das Vier-

¹⁷⁴ Siehe auch beim Beispiel Umkleideräume in Kapitel 2.4.

¹⁷⁵ Vgl. BVerfGE 65, 1, 44.

¹⁷⁶ Roggan, NVwZ 2001, S. 134, 135; vgl. auch Waechter, DÖV 1999, 141; Hornung/Desoi, K&R 2011, S. 153, 156.

¹⁷⁷ Vgl. Armstrong/Norris, The maximum surveillance society, 1999, S. 98ff, so gesehen bei: Roggan, NVwZ 2001, S. 134, 135, Fn. 15.

Augen-Prinzip, im Idealfall gemischt-geschlechtlich, bei der Beobachtung am Monitor schaffen. Weiterhin sollte der Zugriff auf die Überwachungskameras in Echtzeit sowie auf die gespeicherten Aufnahmen nur so wenigen Personen wie nötig gestattet sein, um den Eingriff so gering wie möglich zu halten. Um den Eingriff durch weitere Verarbeitung in die Rechte unbeteiligter Dritter, die zusätzlich auf Aufzeichnungen zu sehen sind, so gering wie möglich zu halten, kann man deren Darstellung dahingehend entfremden, dass diese nicht mehr identifizierbar sind.

3.5 Verhältnismäßigkeit von intelligenten Kamerasystemen

Fraglich ist, ob intelligente Kamerasysteme der neuesten Generation, wie sie zurzeit entwickelt werden¹⁷⁸, noch nach dieser Regelung zulässig sind. Programme, die Personen wiedererkennen und mit mehreren Kameras verfolgen können oder sogar in der Lage sind, das Verhalten zu analysieren und auf ein Abweichen von einem definierten Normverhalten zu überprüfen, überschreiten die Möglichkeiten und Eingriffsintensität einer normalen Überwachung bei weitem.¹⁷⁹ Bei diesen Systemen werden personenbezogene Daten ohne einen vorliegenden Verdacht automatisch verarbeitet und analysiert. Das sog. Drei-Stufen-Modell¹⁸⁰ würde die Eingriffsintensität dieser Systeme verringern. Hier finden in der ersten Stufe nur Übersichtsaufnahmen statt, bei Warnung durch das System oder eigenem Erkennen kann durch die Person am Monitor in die nächste Stufe, mit mehr Beobachtungsmöglichkeiten geschaltet werden. Erst in der dritten Stufe stehen Aufzeichnungsmöglichkeiten zur Verfügung. Ob dies jedoch für eine Rechtfertigung ausreichend ist, bleibt weiterhin fraglich. Nach § 48 PolG iVm. § 4 Abs. 7 LDSG sind beeinträchtigende

¹⁷⁸ Etwa Projekte wie CamInSens (<http://www.sra.uni-hannover.de/caminsens/>) und INDECT (<http://www.indect-project.eu/>); vgl. Roßnagel/Desoi/Hornung, DuD 2010, S. 694, Fn. 2 m.w.N.

¹⁷⁹ siehe auch Kapitel 2.2.2.

¹⁸⁰ Vgl. Roßnagel, Desoi, Hornung, DuD 2011, S. 694 – 701.

Entscheidungen die ausschließlich auf automatisierte Verarbeitung beruhen unzulässig. In dem genannten Modell gibt die Software zwar nur Entscheidungshilfen, und Entscheidungen werden von Personen getroffen, jedoch ist dies trotzdem als grenzwertig anzusehen. Aufgrund dieser Problematik und des erheblich intensiveren Grundrechtseingriffs sollten im Sinne der Normenklarheit und des Grundrechtsschutzes, sowie im Blick auf den unaufhaltsamen technischen Fortschritt, präzise Regelungen zur „intelligenten“ Videoüberwachung in die entsprechenden Gesetze aufgenommen werden.¹⁸¹ Bisher kann der Bürger nicht erkennen, dass er evtl. mit einer automatisierten und intelligenten Überwachung und Analyse rechnen muss und was die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen derselben sind. Dies ist jedoch nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG's zu Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG gefordert.¹⁸² Durch die fortschreitende technische Entwicklung werden die Möglichkeiten in Zukunft noch zunehmen und ein Einsatz dieser Systeme wird nur noch eine Frage der Zeit sein. Die bisherigen Regelungen sind hierfür nicht mehr ausreichend. Daher sollten genaue Regelungen getroffen werden, in welchem Maße, in welcher Art und unter welchen Voraussetzungen „intelligente“ Überwachungssysteme zum Einsatz kommen dürfen und wo eine Grenze erreicht ist. Weiterhin muss der Schutz der Daten und des Systems gewährleistet sein. Durch die Möglichkeiten der Kameras und der Software Daten auszuwerten, sowie die Vernetzung des Systems, werden die intelligenten Kamerasysteme sicher auch attraktiv für Kriminelle. Um eine ausreichende Sicherheit zu gewährleisten sollte dies in eine Regelung aufgenommen werden.

¹⁸¹ Ausführlich zu den Grundrechtseingriffen und den nötigen Regelungen: Hornung/Desoi, K&R 2011, S. 153, 155ff.

¹⁸² Vgl. BVerfGE 21, 73, 79; 25, 269, 285; 87, 287, 317f; st. Rspr.

4 Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden

Anhand einer vielfach genutzten Halle im Ditzinger Ortsteil Hirschlanden soll die Prüfung einer Videoüberwachung nach § 21 Abs. 3 PolG und nach § 20a LDSG verdeutlicht werden. Hier war es durch Jugendliche vermehrt zu Belästigung anderer Nutzer, Sachbeschädigungen bis hin zu versuchter Brandstiftung gekommen. Daher wurde überlegt, ob Videoüberwachung zum einen geeignet ist hier Abhilfe zu schaffen und zum anderen auch zulässig wäre.

4.1 Nutzung der Halle

Die Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden wird als Mehrzweckhalle genutzt. Zusätzlich befinden sich ein Seniorentreff, ein Übungsraum der Jugendmusikschule und des Männergesangsvereins von Hirschlanden, sowie ein Jugendtreff in dem Gebäude. Die einzelnen Bereiche sind voneinander getrennt und besitzen eigene Eingänge. Zum Gelände gehören außerdem noch ein Bolzplatz und ein Spielplatz, sowie Sitzgelegenheiten und ein Schachschach im Außenbereich des Geländes.

Der Jugendtreff wird von der Caritas Ludwigsburg-Waiblingen-Enz betreut und organisiert. Ursprünglich war dieser in einem anderen Gebäude untergebracht, nach einem Brand im Jahr 2006 konnte dies jedoch nicht mehr benutzt werden. Seit Sommer 2008 wird die Hausmeisterwohnung in der Karl-Koch-Halle genutzt. Auf zwei Stockwerken stehen den Jugendlichen mehrere Räumlichkeiten, ausgestattet mit Billardtisch, Tischkicker, Playstation und Anderem, zur Verfügung. Das Gebäude war nicht als Jugendeinrichtung geplant und nur als Übergangslösung bis zum Bau eines neuen Jugendzentrums vorgesehen. Die unübersichtlichen Räumlichkeiten und das zeitweise Fehlen einer zweiten Betreuungskraft erschwerte die Beaufsichtigung der Jugendlichen.

4.2 Vorfälle

¹⁸³Im Januar 2011 wurde in der Ausschusssitzung für Kultur, Soziales und Umwelt der Jahresbericht 2010 des Jugendtreffs besprochen. Dort hatte es ab März 2010 vereinzelt Sachbeschädigungen und Zündeleyen gegeben. Beispielsweise wurde ein Heizkörper in einem Aufenthaltsraum abgerissen. Bei einigen Vorkommnissen wurde die Polizei verständigt, so etwa bei einem vermissten Handy, bei Zündeleyen am Rollladen des Seniorentreffs und der Hauseingangstür des Jugendtreffs und als ein angezündetes Buch in den Jugendtreff geworfen wurde. Außerdem konsumierten Jugendliche im Außenbereich der Halle Alkohol. Von diesen einzelnen speziellen Vorkommnissen abgesehen, kam es immer wieder zu Beschädigungen und Verschmutzungen außerhalb des Gebäudes. Diese entstanden allerdings meist außerhalb der Öffnungszeiten und konnten auch nicht eindeutig den Besuchern des Jugendtreffs zugeordnet werden.

Im Rahmen der Sitzung erklärte Stadtjugendpfleger Roger König, dass eine Gruppe Jugendlicher seit 2010 das Gelände um die Karl-Koch-Halle als Treffpunkt benutzte.¹⁸⁴ Im Fokus der Stadtjugendpflege sind zwei bis drei auffällige Jugendliche, jedoch konnte bis zum damaligen Zeitpunkt den Beschädigungen keine Verursacher zugeordnet werden. Ab Januar 2011 nahmen die Beschädigungen und auch die Beschwerden durch Mitarbeiter und Besucher des Seniorentreffs immer mehr zu. Auf dem gesamten Gelände wurden Abfall und Glasflaschen weggeworfen, die Scherben stellen insbesondere im Spielplatzbereich eine Gefahr für Kinder dar.¹⁸⁵

Die Besucher des Seniorentreffs fühlten sich durch die Jugendlichen gestört und belästigt.¹⁸⁶ Teilweise wurde beobachtet, wie die Jugendlichen

¹⁸³ Vgl. Jugendtreff Jahresbericht 2010, S.5.

¹⁸⁴ Vgl. Anlage 14, S. 2.

¹⁸⁵ Vgl. Anlage 15, S. 2, Nr. 5.

¹⁸⁶ Vgl. Anlage 20, S. 2.

auf das Dach der Halle kletterten. In Verbindung mit Alkohol bestand eine erhebliche Absturzgefahr für die Jugendlichen. Sowohl die Stadtverwaltung als auch die Betreuer des Jugendtreffs sahen hier dringenden Handlungsbedarf.

4.3 Vorgehensweise der Gemeinde

Zur Klärung und Einbeziehung aller Beteiligten wurden Gesprächsrunden einberufen. Zum ersten Gespräch wurden Vertreter der Polizei, der Jugendpflege und der Caritas, sowie Verantwortliche aus der Verwaltung und den Gruppen und Kreisen in der Karl-Koch-Halle, eingeladen. Dieser „Runde Tisch“ fand am 17. März 2011 statt. In einer zweiten Runde sollten dann zusätzlich die Jugendlichen als Besucher des Jugendtreffs dazukommen. Vorbereitend dafür wurde eine Hausversammlung des Jugendtreffs geplant um das Thema Sachbeschädigung und Verunreinigungen anzusprechen. Davon erhoffte man sich eine Verständigung der verschiedenen Parteien und eine kooperative Lösung. Außerdem wurde angeregt, mit der Caritas über eine Aufstockung der Betreuungspersonen zu verhandeln, damit an jedem Normalöffnungstag zwei Betreuungskräfte anwesend sind.

Diese Maßnahmen wurden teilweise noch vor der ersten Gesprächsrunde umgesetzt. Die Jugendtreffteilnehmer wurden durch einzelne Projekte wie wöchentliche Putzaktionen der Räumlichkeiten und des Geländes miteingebunden. Ebenso wurden Absprachen getroffen, gegenüber den anderen Nutzern des Geländes Zurückhaltung zu üben.

4.3.1 Bauliche Änderungen

Unabhängig davon sollte die Situation durch sowohl technische und bauliche, als auch organisatorische Veränderungen entschärft werden. Die Hecken wurden zurückgeschnitten, um das Gelände besser einsehbar zu machen und es wurde überlegt, einen Zaun zwischen Garagen und

dem Gebäude zu errichten. Ebenso sollte die Vordachstütze am Eingang des Seniorentreffs so präpariert werden, dass es nicht mehr möglich ist, auf das Dach zu klettern. Ebenso sollte die Nottreppe besser abgesichert werden, um auch hier unerlaubtes Klettern zu verhindern. Der Schachtisch und die Sitzgelegenheiten sollten entfernt werden, da dort oft gezündelt wurde.

4.3.2 Prüfung einer Videoüberwachung

Als weitere Maßnahme wurde überlegt im Eingangsbereich des Jugendtreffs, sowie des Seniorentreffs eine Videoüberwachung zu installieren. Die Verwaltung erhoffte sich davon, die Verantwortlichen für die Zündeleyen identifizieren zu können und durch Abschreckung die Sicherheitslage zu verbessern und zusätzlich das Sicherheitsgefühl der anderen Benutzer des Geländes zu erhöhen.

Mit einem Schreiben im März 2011¹⁸⁷ wandte sich die Stadt Ditzingen an den Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg und bat um Freigabe einer Überwachung nach § 20a Abs. 6 S. 1 LDSG¹⁸⁸. Nach Auffassung des Ordnungsamtes waren die Voraussetzungen für eine Videobeobachtung einschließlich Aufzeichnung erfüllt. Neben einer kurzen Prüfung der Voraussetzungen waren Bilder der Verschmutzungen und Sachbeschädigungen dem Schreiben angehängt.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Jörg Klingbeil verneinte die Zulässigkeit der geplanten Videoüberwachung in einem Schreiben am 22. Juli 2011.¹⁸⁹ Er bemängelte eine ungenügende Prüfung und Interessenabwägung. Ebenso seien alternative Maßnahmen durchgeführt worden, welche eine Überwachung ersetzen können. Warum trotzdem eine Überwachung angestrebt wird, wurde nach Meinung von Herrn Klingbeil nicht ausreichend dargelegt. Auch eine zeitlich befristete

¹⁸⁷ Vgl. Anlage 16.

¹⁸⁸ Eine Überwachung nach § 21 Abs. 3 PolG wurde aufgrund des fehlenden Kriminalitätsschwerpunktes negativ beschieden und nicht weiter verfolgt.

¹⁸⁹ Vgl. Klingbeil, Schreiben an die Stadt Ditzingen, S. 4.

Überwachung wurde nicht überlegt bzw. nicht dargelegt, warum dies nicht geeignet ist.

Außerdem ist § 21 Abs. III PolG als spezialgesetzliche Regelung die einschlägige Rechtsgrundlage, wenn sich die Kriminalitätsbelastung im genannten Bereich deutlich vom übrigen Ortsteilgebiet abhebt und Annahme einer zukünftigen Gefährdung durch Tatsachen gerechtfertigt ist. Nur wenn § 21 Abs. III PolG nicht einschlägig wäre, könnte auf § 20a LDSG zurückgegriffen werden.

4.3.3 Wirkung der vorgenommenen Maßnahmen

Ende Mai 2011 war eine spürbare Verbesserung der Situation eingetreten, welche auf die Veränderungen zurückgeführt wurde.¹⁹⁰ Durch Fortführen der begonnenen Maßnahmen sowie, falls nötig, weitere Veränderungen wurde eine Aufrechterhaltung der eingetretenen Verbesserungen angestrebt.

5 Zulässigkeitsprüfung einer Überwachung

Bei der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung im Besitz der Stadt Ditzingen. Aufgrund der vorher genannten Vorkommnisse wurde neben anderen Maßnahmen geprüft, ob eine Videoüberwachung mit Videoaufzeichnung zulässig ist.

„Eine Videoüberwachung [...], bei der die äußere Erscheinung und das Verhalten der erfassten Personen in ihrer Gesamtheit beobachtet werden, greift in schwerwiegender Weise in das Grundrecht auf Datenschutz der Betroffenen ein und kann deshalb nur in engen Grenzen akzeptiert werden.“¹⁹¹ Wie in Kapitel 3.1.3 dargestellt wurde, kann ein Eingriff gerechtfertigt sein, sofern die Stadtverwaltung Ditzingen durch eine

¹⁹⁰ Vgl. Anlage 19 S. 2.

¹⁹¹ Vgl. Klingbeil, Schreiben an die Stadt Ditzingen, S. 1.

verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage¹⁹² hierzu ermächtigt wird, die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verhältnismäßig und somit gerechtfertigt ist. Als spezialgesetzliche Regelung im Polizei- und Ordnungsrecht zur Gefahrenabwehr würde § 21 PolG in Frage kommen. Ist diese Norm nicht einschlägig, ist es möglich eine auf § 20a LDSG gestützte Überwachung zu prüfen.

5.1 Prüfung einer Überwachung nach Polizeirecht

Da es sich bei dem Außengelände der Karl-Koch-Halle um einen öffentlich zugänglichen Ort handelt und Sachbeschädigungen der Straßenkriminalität zugeordnet werden können, kann man prüfen, ob eine Überwachung auf § 21 Abs. 3 PolG gestützt werden kann.

5.1.1 Vorliegen der Voraussetzungen

In § 21 PolG werden neben dem Polizeivollzugsdienst auch die Ortspolizeibehörden ermächtigt eine Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten zur Gefahrenvorsorge durchzuführen. Die Stadt Ditzingen ist nach § 62 Abs. 4 PolG Ortspolizeibehörde. Ebenso verfolgt sie mit der angestrebten Gefahrenvorsorge, sowie Strafverfolgungsvorsorge einen legitimen Zweck. Außerdem muss ein Kriminalitätsschwerpunkt am Ort der geplanten Überwachung vorliegen. Dieser liegt vor, wenn sich die Kriminalitätsbelastung eines Gebietes deutlich vom übrigen Gemeindegebiet abhebt. Abgestellt wird hier vor allem auf die Straßenkriminalität. Eine solche erhöhte Kriminalitätsbelastung ist durch entsprechende Lagebilder der Polizei nachzuweisen.

¹⁹² Siehe auch zur polizeirechtlichen Ermächtigung in Kapitel 3.2 und zur datenschutzrechtlichen Ermächtigung in Kapitel 3.3.

Ein solch differenziertes Lagebild liegt für Ditzingen nicht vor. Vergleichswert für die lokale Kriminalitätsbelastung ist das restliche Gemeindegebiet. Hierfür liegen zumindest allgemeine Fallzahlen vor. In der Kriminalitätsbilanz der Polizeidirektion Ludwigsburg für das Jahr 2010¹⁹³ sind für Ditzingen 901 Straftaten im Jahr 2010 verzeichnet. Bei einer Einwohnerzahl von 24.535 zum Stichtag ergibt das eine Häufigkeitszahl¹⁹⁴ von 3.672. Im Vergleich zum Landkreis Ludwigsburg mit 4.331 und dem Land Baden-Württemberg 5.324 ist dies recht niedrig. Zum Polizeirevier Ditzingen gehören noch die Gemeinden Gerlingen, Hemmingen und Korntal-Münchingen, welche im Vergleich alle eine höhere Häufigkeitszahl als Ditzingen aufweisen. Schon im Blick auf diese Zahlen fällt die Annahme eines Kriminalitätsschwerpunktes in Ditzingen sehr schwer. Auch kann nach Art und Anzahl der Vorfälle an der Karl-Koch-Halle nicht von einem Kriminalitätsschwerpunkt ausgegangen werden. Sachbeschädigungen sind nur vereinzelt vorgekommen und die Zündeleyen können als versuchte Brandstiftung angesehen werden, jedoch nur in geringem Maße. Auch der Jugendsachbearbeiter des Polizeireviers Ditzingen schätze die Situation nicht schwerwiegender als an anderen Stellen ein.¹⁹⁵

Auch in Zukunft ist nicht mit einer erhöhten Kriminalitätsbelastung in diesem Bereich zu rechnen. Im Gegenteil, die Vorfälle sind durch die Intervention der Jugendhausmitarbeiter und auch Einbeziehung der Jugendlichen in Aufräumarbeiten weniger geworden.¹⁹⁶ Auch die Veränderung der örtlichen Gegebenheiten durch weitere Maßnahmen, bspw. die Errichtung eines Zauns und einem Rückschnitt der Hecken um die Sichtflächen auf dem Gelände zu verbessern, war erfolgreich. Die Verursacher der Schäden konnten durch diese Maßnahmen zwar nicht identifiziert werden, jedoch rechtfertigt dies weder eine Videobeobachtung noch eine Videoaufzeichnung nach dem Polizeigesetz. Vor allem da seit

¹⁹³ Vgl. Anlage 5, Nr. 14

¹⁹⁴ HZ ist die auf 100.000 Einwohner entfallende Zahl der Straftaten.

¹⁹⁵ Vgl. Anlage 20 S. 2.

¹⁹⁶ Vgl. Anlage 19 S. 2.

dem Eingreifen der Jugendbetreuer und der Stadtverwaltung Ditzingen keine neuen Fälle bekannt wurden. Laut einem Aktenvermerk vom 31.10.2011¹⁹⁷ bildet sich an der Schule eine neue Gruppe, zur Lage an der Karl-Koch-Halle wurde nichts vermerkt. Ende September 2011 mussten noch bauliche Nachbesserungen am Dach vorgenommen werden um die Jugendlichen daran zu hindern hochzuklettern¹⁹⁸. Da im Folgenden keine weiteren Vorfälle gemeldet wurden¹⁹⁹, kann man davon ausgehen, dass auch hier keine Gefährdung mehr für die Jugendlichen vorliegt. Außerdem ist eine Videoüberwachung kaum dazu geeignet, Jugendliche davon abzuhalten, auf das Dach zu klettern, daher kann eine Überwachung damit nicht gerechtfertigt werden.

5.1.2 Ergebnis

Von einem Kriminalitätsschwerpunkt kann also nicht die Rede sein. Eine Videoüberwachung scheitert somit schon an den Zulässigkeitsvoraussetzungen. Weiterhin wäre hier somit eine Videoüberwachung auch nicht verhältnismäßig, da der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, nicht durch ein überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt wird. Eine Überwachung auf Grundlage des § 21 Abs. 3 PolG ist nicht möglich.

5.2 Prüfung einer Überwachung nach Datenschutzrecht

Eine Überwachungsmaßnahme nach § 20a LDSG ist nur möglich, wenn es zur Sicherheit von Personen oder Gebäuden in Ausübung des Hausrechts oder im Rahmen öffentlicher Aufgaben erforderlich ist. Ist es zum Zweck der öffentlichen Aufgabe Gefahrenabwehr an einem Kriminalitätsschwerpunkt, muss sie jedoch auf § 21 Abs. 3 PolG als

¹⁹⁷ Vgl. Anlage 6, S. 1.

¹⁹⁸ Vgl. Anlage 7, S. 1.

¹⁹⁹ Stand August 2012.

spezialrechtliche Regelung gestützt werden. An der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden liegt wie zuvor genannt kein Kriminalitätsschwerpunkt vor. Eine Überwachung mit Kameras soll zum Schutz der Nutzer der Halle, sowie der Halle selbst, durchgeführt werden. Insbesondere sind hier die Gefährdung der Gesundheit der Kinder auf dem Spielplatz durch Glasscherben im Sandkasten und die Gefahr eines Brandes auf dem Hallengelände durch die Zündeleyen der Jugendlichen. Der Schutz des öffentlichen Eigentums vor Beschädigung und Brand ist sicherlich als Teil der öffentlichen Aufgaben zu sehen, ebenso der Schutz von Personen die sich in öffentlichen Gebäuden aufhalten bzw. diese nützen. Ebenso gehört zum Hausrecht die Sorge für eine sichere Nutzung des Gebäudes und das Vorgehen gegen jene, die dies gefährden. Daher wäre § 20a LDSG anwendbar und eine Videoüberwachung als zulässig zu erachten, wenn sie verhältnismäßig ist und der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Baden-Württemberg eine Freigabe erteilt.

5.2.1 Verhältnismäßigkeit

Die Videoüberwachung wäre verhältnismäßig, wenn sie geeignet ist einem legitimen Zweck zu dienen, dazu auch erforderlich und schlussendlich der dadurch entstehende Eingriff auch angemessen ist. Zweck der Überwachung ist der Schutz von Personen und des Gebäudes durch die Verhinderung von Brandstiftung durch die Zündeleyen der Jugendlichen, der Schutz von Kindern vor Verletzungen durch die Glasscherben im Spielplatzbereich und auch der Schutz der Jugendlichen selbst beim Klettern auf das Vordach. Ebenso soll das allgemeine Sicherheitsgefühl der anderen Nutzer gesteigert werden, welches durch Belästigung und Pöbeleien gelitten hat. Die Stadtverwaltung Ditzingen führte noch unzulässige Müllablagerung,²⁰⁰ ob diese wirklich erfüllt ist, ist fraglich. Eine unzulässige Müllablagerung muss eine besondere Beeinträchtigung darstellen, wie auf den Bildern²⁰¹ jedoch zu sehen ist, kann davon kaum

²⁰⁰ Vgl. Anlage 16, S. 7.

²⁰¹ Vgl. Anlage 16, S. 4f.

eine Rede sein.²⁰² Die Verschmutzung ist unansehnlich und auch nicht hinnehmbar, jedoch nicht in einem Umfang, dass eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung angenommen werden kann.

Eine Videobeobachtung mit Speicherung, wie von der Stadt vorgesehen, ist sowohl zur Abwehr der Gefahren, als auch zur evtl. Geltendmachung von Rechtsansprüchen und der Verfolgung der Täter geeignet. Zur Abwehr der Gefahren kann eine Eignung jedoch nur angenommen werden, wenn die Beobachtung auch tatsächlich durchgängig stattfindet. Hierzu ist der Gemeindevollzugsdienst der Stadt Ditzingen jedoch nicht in der Lage, es müsste zusätzliches Personal, vor allem auch abends und nachts, vorhanden sein.

Die Maßnahme wäre erforderlich, wenn kein gleich geeignetes aber milderer Mittel zur Verfügung steht. Im Blick auf das Klettern ist ganz klar eine bauliche Änderung nicht nur ein milderer Mittel, sondern auch besser geeignet, da dadurch das Klettern unmöglich gemacht wird.²⁰³ Auch die anderen vorgenommenen baulichen Änderungen, sowie der Heckenrückschnitt, sind als milder, aber ebenso geeignet die Situation zu entspannen, anzusehen. Zuletzt ist die Intervention der Jugendsozialarbeiter und die Einbeziehung der Jugendlichen zu Aufräumarbeiten, sowie Aktionen wie das Streichen Wände in den Zimmern des Jugendtreffs, als ein geeignetes Mittel zur Verbesserung der Gesamtsituation zu sehen. Auch die sport- und erlebnispädagogischen Angebote, sowie die Workshops der Polizei und Feuerwehr, sind als besser geeignet und auch aus sozialer und pädagogischer Sicht positiver anzusehen.²⁰⁴ Um der Gefahr durch „externe“ Jugendliche, die nicht durch Aktionen des Jugendtreffs erreicht werden können, sich aber abends dort aufhalten, entgegenzuwirken sind Kontrollgänge durch den Gemeindevollzugsdienst und den privaten Sicherheitsdienst ein

²⁰² Vgl. auch Klingbeil, Schreiben an die Stadt Ditzingen, S. 2f.

²⁰³ Vgl. Anlage 7, S. 1.

²⁰⁴ Vgl. zu den Aktionen und Angeboten den Bericht der Jugendtreffmitarbeiterinnen im OR Hirschlanden in Anlage 19, S. 2.

geeignetes milderes Mittel. Aus deren Sicht und der des Jugendsozialarbeiters hat sich die Situation im Mai 2011 deutlich entspannt.²⁰⁵ Wie in Kapitel 4.3.3 schon genannt, ist diese Verbesserung dauerhaft.

5.2.2 Ergebnis

Eine Videoüberwachung ist somit nicht erforderlich und wäre zudem auch nicht verhältnismäßig, selbst durch die Gefahr der Brandstiftung, deren Verhinderung als überwiegendes Interesse der Allgemeinheit anzusehen ist. Denn die Zündeleyen der Jugendlichen können zwar theoretisch einen Brand auslösen, die Gefahr ist jedoch nicht so hoch einzuschätzen, dass eine anlasslose, dauerhafte Videoaufzeichnung oder auch nur Videobeobachtung verhältnismäßig wäre.

6 Fazit

Wie vorgestellt gibt es für Gemeinden und Städte Möglichkeiten, Orte per Videokamera zu überwachen. Jedoch stellt dies einen schweren Eingriff in die Grundrechte aller Personen dar, insbesondere, da es sich um eine anlasslose und breit gefächerte Maßnahme handelt. In den wenigsten Fällen wird sie absolut gerechtfertigt sein, da es oft mildere Mittel gibt, eine Videoüberwachung somit an der Erforderlichkeit scheitert. Weiterhin ist sie nur unter großem Personalaufwand sinnvoll und effizient möglich, weswegen Datenschützer immer wieder darauf hinweisen, dass sie nur an wenigen, besonders auffälligen Örtlichkeiten durchgeführt werden sollte.

Weiterhin sollte eine Videoüberwachung immer als Teil eines breit gefächerten Maßnahmenpakets durchgeführt werden, um auf eine schnelle und umfassende Verbesserung der Situation hinzuarbeiten. Herr

²⁰⁵ Vgl. Anlage 19, S. 2.

Klauser²⁰⁶ betont etwa, dass die Begleitmaßnahmen, etwa Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Vereinen oder privaten Organisationen wichtig sind. Dies war auch in Ditzingen zu beobachten, die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Stadt, Jugendtreffmitarbeitern, Polizei und auch den anderen Nutzern der Halle ist sicher gewachsen, was man auch beispielsweise an den gemeinsamen Workshops des Jugendtreffs mit der Polizei sehen kann.

Für die Zukunft lässt sich sicher sagen, dass die Videoüberwachung zunehmen wird. Vor allem die intelligenten Systeme gewährleisten eine umfassende Überwachung von Problemzonen. Hier ist der Gesetzgeber gefragt, um insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten der automatischen Erfassung, Verarbeitung und Analyse von individuellem Verhalten Regelungen zu erlassen, die einen verhältnismäßigen Einsatz von intelligenten Kamerasystemen und gleichzeitig den Grundrechtsschutz der Betroffenen gewährleisten.

²⁰⁶ Klauser, S. 349.

Literaturverzeichnis

Abate, Constantin: Präventive und repressive Videoüberwachung öffentlicher Plätze, in: DuD, 2011, S. 451-454

Achelpöehler, Wilhelm/Niehaus, Holger: Videoüberwachung öffentlicher Plätze, in: DuD, 2002, S. 731-735

Bühler, Gerhard: Am Bahnhof bleibt die Videoüberwachung, in: Rhein-Neckar-Zeitung, Artikel vom 05. Juli 2012;
http://www.rnz.de/MetropolMannheim/00_20120705070043_102326715_Am_Bahnhof_bleibt_die_Videoeuberwachung_.php [21.08.12] (zitiert als: Bühler, Rhein-Neckar-Zeitung) (im Anhang als Anlage 10)

Büllesfeld, Dirk: Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, 2002

Döring, Matthias: Digitale CCTV-Systeme Moderne Technik der Videoüberwachung, 2004

Ebert, Frank: Videoüberwachung öffentlicher Räume: Sorgenkind der Kommunen. in: Legal Tribune ONLINE, Artikel vom 28.06.2010;
http://www.lto.de/persistent/a_id/828/ [26.07.2012] (zitiert als: Ebert, LTO) (im Anhang als Anlage 12)

Ellermann, Jan: Die Reeperbahn im Visier – zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der öffentlichen Videoüberwachung in Hamburgs Rotlichtviertel, in: Die Polizei, 2006, S. 271-277

Berwanger Jörg: Hausrecht, in: Gabler Verlag (Hrsg.): Gabler Wirtschaftslexikon im Internet,
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/9633/hausrecht-v6.html> [29.08.2012] (zitiert als: Berwanger, Gabler Wirtschaftslexikon, Hausrecht) (im Anhang als Anlage 18)

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage, 2008

Jugendtreff 2-gether: Jahresbericht 2010 – Drs. ORHil2011/004, abgerufen bei Ratsinformationssystem Ditzingen: <https://ditzingen.more-rubin1.de/index.php> [24.08.12] (zitiert als: Jugendtreff Jahresbericht 2010) (im Anhang als Anlage 13)

Klauser, Francisco: Die Videoüberwachung öffentlicher Räume Zur Ambivalenz eines Instruments sozialer Kontrolle, 2006

Klingbeil, Jörg: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg – Schreiben an die Stadt Ditzingen – Videoüberwachung der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden, 2011 (Im Anhang als Anlage 1)

Kloepfer, Michael/Breitkreutz, Katharina: Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem, in: DVBl, 1998, S. 1149-1157

Maske, Rainer: Nochmals: Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: NVwZ, 2001, S. 1248-1250

Maximini, Dominique: Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalprävention, 2010

Möller, Bernhard/Warg, Gunter: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage, 2012

Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg (Hrsg.): Der Heidelberger Kriminalitätsatlas – Kleinräumige Kriminalitätsentwicklung 2001/2002 (zitiert als: OBin der Stadt Heidelberg Kriminalitätsatlas 2001/2002) (im Anhang als Anlage 4)

Pitschas, Rainer: Polizeirecht im kooperativen Staat, in: DÖV, 2002, S. 221-231

Roggan, Fredrik: Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen Oder: Immer mehr gefährliche Orte für Freiheitsrechte, in NVwZ, 2001, S. 134-141

Roggan, Fredrik: Polizeiliche Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: Roggan, Fredrik/Kutscha, Martin (Hrsg.): Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Auflage, 2006, S. 208-227

Roßnagel, Alexander/Desoi, Monika/ Hornung, Gerrit: Gestufte Kontrolle bei Videoüberwachungsanlagen, in: DuD, 2011, S. 694-701

Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage, 2011

Schmidhuber, Timo: Weniger Straftaten am Bahnhof, in: Mannheimer Morgen, Artikel vom 06. Juni 2012;
<http://www.morgenweb.de/mannheim/mannheim-stadt/weniger-straftaten-am-bahnhof-1.600897> [21.08.12] (zitiert als: Schmidhuber, Mannheimer Morgen) (im Anhang als Anlage 9)

Schnabel, Christoph: Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume nach § 8 III HbgPolIDVG am Beispiel der Reeperbahn-Entscheidung des OVG Hamburg, in: NVwZ, 2010, S. 1457-1461

Schoch, Friedrich: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: JURA, 2008, S. 352-359

Scholand, Markus: Videoüberwachung und Datenschutz, in: DuD, 2000, S. 202-203

Siegel, Thorsten: Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung, in: NVwZ, 2012, S. 738-742

Spiegel-Online: Opfer der S-Bahn-Prügler erlitt 22 Verletzungen, Artikel vom 14. Sept. 2009, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/toedliche-attacke-in-muenchen-opfer-der-sbahn-pruegler-erlitt-22-verletzungen-a->

648806.html [11.08.12] (zitiert als: Spiegel Online, Artikel S-Bahn-Prügler)
(im Anhang als Anlage 3)

Volkery, Carsten: Kameraüberwachung in London: Big Brother sieht sich
satt, in: Spiegel Online, Artikel vom 20. Juli 2010;
[http://www.spiegel.de/panorama/
gesellschaft/kameraueberwachung-in-london-big-brother-sieht-sich-satt-a-
704269.html](http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/kameraueberwachung-in-london-big-brother-sieht-sich-satt-a-704269.html) [26.07.12] (zitiert als: Volkery, Spiegel Online) (im Anhang als
Anlage 2)

Weichert, Thilo: Öffentliche Videoüberwachung aus der Sicht der
Europäischen Datenschutzrichtlinie und des deutschen Datenschutzrechts
(leicht aktualisierte Fassung Mai 2001),
<https://www.datenschutzzentrum.de/video/vidgoett.htm#4> [19.08.2012]
(zitiert als: Weichert, Öffentliche Videoüberwachung) (im Anhang als
Anlage 8)

Weichert, Thilo: Rechtsfragen der Videoüberwachung, in: Dud, 2000, S.
662-669

Weichert, Thilo: Thesen zur Videoüberwachung,
https://www.datenschutzzentrum.de/video/workshop_hh_thesen.htm
[07.08.2012] (zitiert als Weichert, Thesen) (im Anhang als Anlage 17)

Würtenberger, Thomas/Heckmann, Dirk: Polizeirecht in Baden-
Württemberg, 6. Auflage, 2005

Zilkens, Martin: Videoüberwachung, in DuD, 2007, S. 279-283

Zöller, Mark: Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung,
in: NVwZ, 2005, S. 1235-1241

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Datum, Ort

Unterschrift



Baden-Württemberg

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ

OB 1	Stadt Ditzingen				BM 2
23. Juli 2011					
StPR	StC	StBE	10	11	20
21	30	41	42	60	
S	U	V	R		

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg
Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

An das
Bürgermeisteramt
der Stadt Ditzingen
Amt für Sicherheit, Soziales
und Senioren
Postfach 14 55
71252 Ditzingen

Datum 22. Juli 2011
Name Frau Herosch
Durchwahl 0711 615541-25
Aktenzeichen: K 9300/61
(Bitte bei Antwort angeben)

B. Herosch
2: - mit
Staatlichen
Begründungen
(falls noch
erforderlich)
F. Herosch

Videoüberwachung der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden

Ihre Anfrage vom 15. März 2011 mit Anlagen, ZI, Az. 042.5

Unser Schreiben vom 27. April 2011, Az. K 9300/61

Sehr geehrter Herr Zimmermann,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich komme zurück auf Ihre oben genannte Anfrage. Für die Verzögerung, die aufgrund meiner Zuständigkeitserweiterung und der daraus resultierenden personellen und organisatorischen Veränderungen entstanden ist, bitte ich um Verständnis. Sie sprechen in Ihrem Schreiben die geplante Videoüberwachung der Karl-Koch-Halle in Ditzingen-Hirschlanden an. Nach Ihren Angaben ist die Halle eine öffentliche Einrichtung der Stadt. Wir gehen somit davon aus, dass die Stadt auch verantwortliche Stelle im Sinne des § 3 Absatz 3 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) ist. Unsere Überprüfung ergab Folgendes:

Eine Videoüberwachung (im vorliegenden Fall ist eine Videobeobachtung einschließlich der Videoaufzeichnung geplant), bei der die äußere Erscheinung und das Verhalten der erfassten Personen in ihrer Gesamtheit beobachtet werden, greift in schwerwiegender Weise in das Grundrecht auf Datenschutz der Betroffenen ein und kann deshalb nur in engen Grenzen akzeptiert werden. Dies gilt auch für die Videoüberwa-

chung eines öffentlichen Grundstücks (zu Ziffer 6 Ihres Schreibens). Findet eine Videoüberwachung statt, können die Betroffenen diesen Eingriff in ihr Persönlichkeitsrecht oft nicht vermeiden, etwa wenn sie den videoüberwachten Bereich aufsuchen möchten oder sogar müssen. Eine Videoüberwachung setzt insbesondere voraus, dass Gründe des Allgemeinwohls die Videoüberwachung erfordern, die so gewichtig sind, dass sie die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegen. Nur unter strengen Voraussetzungen können die mit der Videoüberwachung verbundenen Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht einer Vielzahl von meist rechtstreuen Bürgern gerechtfertigt werden. Ihr mit Steuermitteln finanziertes Eigentum vor Diebstahl oder mutwilliger Zerstörung zu schützen, gehört jedoch durchaus zu den Aufgaben jeder Behörde.

Nach dem Landesdatenschutzgesetz ist die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn sie durch dieses Gesetz selber oder eine andere Rechtsvorschrift erlaubt wird oder der Betroffene eingewilligt hat (vgl. § 4 LDSG).

Für die Videoüberwachung der Halle könnte § 21 Absatz 3 des Polizeigesetzes (PolG) dann als einschlägige Rechtsgrundlage in Betracht kommen, wenn sich die Kriminalitätsbelastung im genannten Bereich von anderen Bereichen innerhalb des Ortsteils deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist. Über die sonstige Kriminalitätsbelastung (beispielsweise laut Statistik) führen Sie nichts Weiteres aus.

Nur wenn § 21 Absatz 3 PolG als spezialgesetzliche Vorschrift nicht einschlägig sein sollte, findet § 20a LDSG Anwendung. Bzgl. allgemeiner Hinweise zu § 20a LDSG weise ich auf die Gesetzesbegründung zur jüngsten Änderung des Landesdatenschutzgesetzes hin, die unter http://www.landtag-bw.de/wp14/Drucksachen/7000/14_7313_D.PDF, Landtagsdrucksache Baden-Württemberg, Nr. 14/7313 vom 8. Dezember 2010 abrufbar ist.

Zu Ihren Ausführungen zu § 20a LDSG ist Folgendes anzumerken:

1. Zweck der geplanten Maßnahme (§ 20a Absatz 1 LDSG; § 20a Absatz 6 Satz 2 Nummer 1 LDSG):

Hier nennen Sie unter anderem die Verhütung von Ordnungswidrigkeiten mit erheblicher Bedeutung (unerlaubte Müllablagerung), ohne zu begründen, weshalb von Ordnungswidrigkeiten mit erheblicher Bedeutung ausgegangen wird. Solche liegen nur vor, wenn das Sicherheitsgefühl in der Öffentlichkeit sowie sonstige

bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigt werden oder diese mit einem hohen Bußgeld geahndet werden. In der Gesetzesbegründung zum Entwurf des § 20a LDSG wird hierzu zwar beispielhaft die unerlaubte Müllablagerung genannt, jedoch als Beispiel für einen gravierenden Umweltverstoß. Ausweislich der vorgelegten Aufnahmen, die - soweit erkennbar - leere Zigarettenschachteln, Papierfetzen, Glasscherben und ähnliches zeigen, ist im vorliegenden Fall nicht von einem gravierenden Umweltverstoß und somit nicht von einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung auszugehen, so bedauerlich die Vorkommnisse auch sein mögen.

*Kindelheim,
Gefahr der
Brandstiftung!*

In den Ihrem Schreiben als Anlage beigefügten Vermerken ist weiter unter anderem zu lesen, dass Jugendliche in Gruppen vor dem Seniorentreff sitzen und die Senioren sich nicht hineintrauen würden. Auch hier ist - obwohl es absolut nachvollziehbar ist, dass dies für die Personen, die den Seniorentreff besuchen möchten, unangenehm je nach Verhalten der Jugendlichen sogar unzumutbar sein kann - nicht ohne weitere Begründung ersichtlich, inwiefern einer der in § 20a LDSG genannten Zwecke tangiert sein kann.

2. Erforderlichkeit (§ 20a Absatz 1 bezüglich Videobeobachtung und § 20a Absatz 3 LDSG bezüglich Videoaufzeichnung; § 20a Absatz 6 Satz 2 Nummer 2 LDSG): Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen kann bzgl. der von Ihnen genannten Zwecke aufgrund Ihrer Ausführungen nicht von der Erforderlichkeit im Sinne des § 20a Absatz 1 bzw. Absatz 3 LDSG ausgegangen werden. Es werden weder Belege für die Erforderlichkeit der Maßnahme (etwa durch Angaben über die Vielzahl oder die Schwere der begangenen Straftaten in dem zur Überwachung vorgesehenen Bereich) genannt, noch werden die Auswirkungen der unter Ziffer 5 Ihres Schreibens aufgeführten Alternativen zur Videoüberwachung geprüft. So fehlt beispielsweise die Begründung, weshalb eine zeitlich befristete Videoüberwachung von vornherein ausgeschlossen wird. Für die unter § 20a LDSG zulässigen Zwecke dürfte vor allem eine abendliche/nächtliche Kontrolle angezeigt sein. Außerdem ist nicht dargelegt, weshalb das gesamte Gelände der Halle videoüberwacht werden soll. Weshalb Alternativen zur Videoüberwachung nicht zu einem gleichwertigen Ergebnis führen, ist ebenfalls nicht ersichtlich. So ist zu vermuten, dass über einen gewissen Zeitraum durch die Ortschaftsbehörde bzw. den Polizeivollzugsdienst durchgeführte Kontrollgänge die Situation erheblich verbessern dürften.

möglich

*CC nur
Bauhof
Merkhof*

*... nur von
22.06.06*

*... nur an
Schwein,
wenn
Strafbehörden*

Auch in den weiteren, Ihrem Schreiben als Anlage beigefügten Vermerken sind Maßnahmen genannt, die zu einer Verbesserung der Situation führen können, wie z.B. die Errichtung eines Zaunes zwischen Garage und Gebäude, Rückschnitt einer Hecke usw. All dies macht deutlich, dass von einer Erforderlichkeit der Videobeobachtung und Videoaufzeichnung in dem von Ihnen genannten Umfang, die ganz erheblich in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung eingreifen würde, nicht ausgegangen werden kann.

3. Interessenabwägung (§ 20a Absatz 1 bezüglich Videobeobachtung, § 20a Absatz 3 LDSG bezüglich Videoaufzeichnung; § 20a Absatz 6 Satz 2 Nummer 4 LDSG):

Eine den vorgenannten Vorschriften entsprechende Interessenabwägung ist den von Ihnen zur Verfügung gestellten Unterlagen ebenfalls nicht zu entnehmen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Ihre Prüfung der Zulässigkeit der Videoüberwachung nicht alle Voraussetzungen des § 20a LDSG anspricht, die nach § 20a Absatz 6 LDSG in der schriftlichen Freigabe zu begründen sind.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass aufgrund der uns vorliegenden Informationen die Zulässigkeit der geplanten Videoüberwachung nicht bestätigt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen


Jörg Klingbeil

Kameraüberwachung in London

Big Brother sieht sich satt

Von *Carsten Volkery*, London

London ist die Welthauptstadt der Späher: In kaum einer Metropole gibt es mehr Überwachungskameras. Doch jetzt wächst die Kritik am Sicherheitswahn. Die Technik gilt als teuer und ineffizient, die neue Regierung will den Wildwuchs eindämmen.

London - Sie sind groß, klein, rund, eckig, auffällig oder unsichtbar: Man muss in der Londoner Innenstadt nicht lange suchen, um eine Überwachungskamera zu entdecken. Sie kleben an Laternenmasten, an Verkehrsschildern oder an Hauswänden. Selbst hinter den neugotischen Türmchen des Parlaments lugen die leistungsstarken Objektive hervor.

Nirgendwo auf der Welt, heißt es, hängen mehr Überwachungskameras als in London. Beweisen kann das niemand, denn verlässliche Zahlen zu dem Wildwuchs gibt es nicht. Aber Schätzungen gehen von über einer Million Kameras aus - die meisten betrieben von Privatpersonen und Unternehmen.

Seit den neunziger Jahren hat die Stadt eine massive Aufrüstung erlebt, überall tauchten plötzlich die "CCTV"-Schilder auf, die Passanten auf die Überwachung durch "Closed-circuit television" hinweisen. An einzelnen Orten ist die Kontrolle bereits lückenlos: Wer in die U-Bahn hinabsteigt, wird nahezu konstant gefilmt. 12.000 Kameras sind in Waggonen, Tunneln und Bahnsteigen installiert. Ein typischer Doppeldeckerbus ist mit einem Dutzend Kameras bestückt. Die Passagiere können sich gegenseitig auf Bildschirmen beobachten, die im Bus angebracht sind.

CCTV-Boom von der Blair-Regierung angeheizt

Die Marschrichtung wurde von ganz oben vorgegeben. Die Regierungen von John Major und Tony Blair glaubten, mit CCTV eine Wunderwaffe gegen das Verbrechen entdeckt zu haben, und heizten den Boom mit Steuergeldern an. Hunderte Millionen Pfund wurden in die neue Technik investiert, ganze Sozialsiedlungen standen fortan unter ständiger Beobachtung. Allein in den vergangenen zehn Jahren verdreifachte sich die Zahl der öffentlich betriebenen Kameras.

"Es gibt nur ein Land, das seinen Bürgern nachspürt wie das Vereinigte Königreich, und das ist Nordkorea", polemisierte der Kolumnist Chris Blackhurst im "Evening Standard".

Längst ist die Euphorie jedoch der Ernüchterung gewichen. Dutzende Studien haben den Nutzen von CCTV in Zweifel gezogen: Weder lassen sich Verbrecher von Kameras abschrecken noch fühlt sich die Bevölkerung sicherer. Auch das politische Klima hat sich gewandelt: Der Verfassungsausschuss des Oberhauses beklagte vergangenes Jahr, die Kameras verletzen das Recht auf Privatsphäre. Die neue liberalkonservative Regierung hat angekündigt, den Einsatz der Kameras stärker zu regulieren.

Sicherheitspopulismus mit CCTV

Und so schlägt das Pendel nun zurück. "Der CCTV-Boom ist vorbei", sagt der Kriminologe Pete Fussey von der University of East London. Der Höhepunkt sei 2003 erreicht worden, seither habe sich der Ausbau des Überwachungsnetzes deutlich verlangsamt. Die Förderprogramme der Regierung sind ausgelaufen, und nach den vielen Jahren rasanten Wachstums scheint der Markt einen gewissen Sättigungsgrad erreicht zu haben - auch in einer Acht-Millionen-Metropole wie London ist die Zahl der Straßenecken begrenzt.

Kriminaloberinspektor Mick Neville, Chef der zentralen Video-Einheit der Londoner Polizei, hatte bereits 2009 gemahnt: "Wir haben genug Kameras, lasst uns jetzt aufhören, wir brauchen keine Kameras mehr." Statt immer neue Ausrüstung anzuschaffen, sei es dringend notwendig, die Auswertung des Videomaterials zu verbessern.

Das heißt nicht, dass es keine Überwachungsfans mehr gibt. Auf viele Lokalpolitiker übt CCTV nach wie vor eine große Anziehungskraft aus. "Es macht sich immer gut, in der Presse mehr Kameras anzukündigen", sagt Dylan Sharpe von der Protestgruppe "Big Brother Watch". Für Stadträte sei es der einfachste Weg zu zeigen, dass sie etwas für die öffentliche Sicherheit tun.

So verkündete auch Londons Bürgermeister Boris Johnson im Mai, in den nächsten Jahren noch 2000 zusätzliche Kameras in der U-Bahn installieren zu wollen. Sein New Yorker Kollege Michael Bloomberg war in London, und Johnson war stolz, dass der Amerikaner extra über den Atlantik geflogen war, um sich bei den Kamerapionieren nach ihren Erfahrungen zu erkundigen.

Hält CCTV überhaupt das, was es verspricht?

Die CCTV-Begeisterung hat jedoch spürbar nachgelassen. Die Prognosen für den 1,2 Milliarden Pfund großen Markt fallen deutlich verhaltener aus als noch vor einigen Jahren. Die Marktforschungsfirma Market and Business Development (MBD) sagt bis 2014 ein jährliches Wachstum von ein bis vier Prozent voraus - das schließt allerdings sämtliche Dienstleistungen mit ein. Zugleich warnt sie vor "erhöhter Unsicherheit" wegen der anstehenden Sparrunden in den öffentlichen Haushalten.

Das Kostenargument könnte sich als schlagender erweisen als jahrelange Proteste. Die Warnung vor einer Aushöhlung der Bürgerrechte hat nie verfangen: Den meisten Londonern ist es schlicht egal, dass sie gefilmt werden. Von einem Volksaufstand gegen Big Brother träumen allenfalls ein paar Aktivisten.

Die Kosten-Nutzen-Abwägung hingegen wird in Zeiten knapper Kassen zu einem entscheidenden Faktor. Zunehmend stellen Kämmerer die Frage: Hält CCTV überhaupt das, was es verspricht? Die Antwort fällt in der Regel unbefriedigend aus. Eine Studie des britischen Innenministeriums kam bereits im Jahr 2005 zu dem Schluss: "Es hat eine Menge Geld gekostet und nicht die erwarteten Vorteile gebracht."

Abschreckungseffekt gleich null

Experten sind sich einig, dass die bloße Installation von Kameras nichts bringt. Der Abschreckungseffekt ist gleich null, **Straftäter lassen sich in ihrem Handeln nicht beirren**. Das gilt für Mörder ebenso wie für betrunkene Jugendliche, die ungeniert an Hauswände pinkeln. Auch fühlt sich die Bevölkerung laut Studien nicht sicherer - der Anblick von Kameras verstärkt eher das Gefühl, in Gefahr zu schweben. Auf die Kriminalitätsrate hat CCTV keinen nachweisbaren Einfluss: Allenfalls Autodiebstähle in Parkhäusern gehen nach der Installation von Kameras messbar zurück, Gewalttaten hingegen nicht.

Ermittler verteidigen Kameras weiterhin als wichtige Hilfe bei der Detektivarbeit. Zwar könnten sie Verbrechen nicht verhindern, aber die Auswertung der Bilder trage wesentlich zur Aufklärung bei, lautet das Argument. Das leugnen nicht einmal die schärfsten Kameragegner. Vor einiger Zeit wurde der mutmaßliche Mörder dreier Prostituierten in Bradford verhaftet, nachdem die Polizei auf einem Überwachungsvideo gesehen hatte, wie der Mann einem der Opfer mit einer Armbrust einen Bolzen in den Kopf schoss.

Doch ist der blinde Glauben an die Technik einem neuen Realismus gewichen. Nach den Jahren der ungebremsen Verbreitung folgt nun eine Phase der Konsolidierung - und Regulierung. Die Polizei konzentriert sich darauf, ihren Umgang mit dem Videomaterial zu verfeinern. Und das Innenministerium arbeitet an neuen Regeln für Kamerabetreiber.

"Der gute alte Wachmann erlebt sein Comeback"

Die einzigen Vorschriften, die es in Großbritannien bisher gibt, stehen im Datenschutzgesetz von 1998: Kamerabetreiber müssen mit Schildern darauf hinweisen, dass gefilmt wird. Eine bestimmte Person hat für die Anlagen zuständig zu sein. Jeder Gefilmte muss auf Wunsch innerhalb von 40 Tagen Zugang zu den Bildern erhalten.

Das Problem: Die Regeln werden in der Praxis kaum eingehalten. Viele Unternehmen scheuen den Personal- und Speicheraufwand. Das will die neue Regierung ändern. Denkbar wäre etwa eine Kamera-Lizenz.

Die Sicherheitsbranche hofft auf die Olympischen Spiele, die 2012 in London stattfinden. Das Großereignis wird die Kameradichte in der Stadt zweifellos noch einmal erhöhen. Das Olympische Dorf wird - wie inzwischen international üblich - einer Festung gleichen. Laut einem unbestätigten Bericht des "Guardian" sind sogar Drohnen im Gespräch: **Die unbemannten Flugzeuge könnten das Geschehen mit Bordkameras aus luftiger Höhe überwachen.**

Selbst hier ist aber laut Fussey ein neuer Trend erkennbar: Für den Schutz der Austragungsstätten werde wieder verstärkt auf menschliche Kontrolle gesetzt, sagt der Kriminologe. "Der gute alte Wachmann erlebt sein Comeback".

URL:

<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/kameraueberwachung-in-london-big-brother-sieht-sich-satt-a-704269.html>

MEHR AUF SPIEGEL ONLINE:

Camerons Antrittsbesuch bei Obama: Kuschners Ade (20.07.2010)

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,707389,00.html>

Videoüberwachung in Berlin: Kameras außer Kontrolle (19.07.2010)

<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,701536,00.html>

Polizei-Drohnen: Himmelfahrtskommando für die Schönwetterräuber (22.06.2010)

<http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,701310,00.html>

MEHR IM INTERNET

Analyse: Überwacher am Werk (Legal Tribune Online)

<http://www.lto.de/de/html/nachrichten/828/Sorgenkind-der-Kommunen/>

LTO Videoüberwachung

<http://www.lto.de/de/html/nachrichten/828/Sorgenkind-der-Kommunen/>

SPIEGEL ONLINE ist nicht verantwortlich

für die Inhalte externer Internetseiten.

© SPIEGEL ONLINE 2010

Alle Rechte vorbehalten

Vervielfältigung nur mit Genehmigung der SPIEGELnet GmbH

Tödliche Attacke in München

Opfer der S-Bahn-Prügler erlitt 22 Verletzungen

Sie schlugen und traten ihn wieder und wieder: Die Leiche des an einem Münchner S-Bahnhof zu Tode geprügelten Dominik B. weist nicht weniger als 22 Verletzungen auf. Die Staatsanwaltschaft hat nun auch gegen einen dritten Tatbeteiligten Haftbefehl beantragt.

München/Hamburg - Der 17-Jährige habe von vier Kindern Geld verlangt und zweien von ihnen mit Fäusten ins Gesicht und auf den Rücken geschlagen, sagte Oberstaatsanwältin Barbara Stockinger am Montag. Ihm wird deshalb räuberische Erpressung und gefährliche Körperverletzung vorgeworfen. An der Tötung des 50-jährigen Dominik B., der sich in der S-Bahn und auf dem S-Bahnsteig in Solln schützend zwischen zwei jugendliche Schläger und vier Kinder gestellt hatte, war der dritte Jugendliche nicht beteiligt.

Dominik B., ein Geschäftsmann aus dem niederbayerischen Ergoldsbach, war laut Angaben des Bayerischen Rundfunks und der "Bild"-Zeitung Vorstand des Dachziegel-Unternehmens Erlus AG mit rund 600 Mitarbeitern. Offenbar war B. am Samstag auf dem Weg zu seiner Freundin, **als er von den Gewalttätern am Bahnhof Solln totgeprügelt wurde. Gegen die mutmaßlichen Täter wurde noch am Sonntag Haftbefehl erlassen.**

Wie Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft am Montag in München sagten, wies die Leiche laut vorläufigem Obduktionsergebnis 22 Verletzungen "durch Einwirkung stumpfer Gewalt" am Kopf und am Oberkörper auf.

Dominik B. hatte sich am Samstag auf dem S-Bahnhof Solln schützend vor vier Kinder im Alter zwischen 13 und 15 Jahren gestellt, die von den Schlägern in der Bahn bedroht und attackiert worden waren. Anschließend wurde er von den Gewalttätern geschlagen und getreten. Wenig später erlag er im Krankenhaus seinen Verletzungen.

Viele Augenzeugen sollen dem Tumult auf dem S-Bahn-Gleis ausgewichen sein

Einem Polizeisprecher zufolge waren auf dem S-Bahnhof Solln zur Tatzeit laut Zeugenaussagen etwa 15 weitere Personen anwesend. Die meisten von ihnen sollen auch an der Gruppe vorbeigegangen sein. Unklar sei allerdings noch, ob zu dieser Zeit schon auf den 50-Jährigen eingeschlagen wurde. Wie der Sprecher weiter sagte, alarmierten mehrere Zeugen auf dem Bahnhof die Polizei, um die Tat zu melden. Die vier Kinder hatten noch versucht, dem Mann zu helfen, hatten immer wieder gesagt, die Schläger sollten doch aufhören.

Die Polizei traf nur wenige Minuten nach der Tat am Bahnhof ein. Sie fassten die beiden jungen Männer, die sich in einem Gebüsch versteckt hatten. Wenig später wurde der 17-Jährige festgenommen, der zwar nicht bei der Gewalttat dabei, aber offenbar an einer vorherigen Auseinandersetzung am S-Bahnhof Donnersbergerbrücke beteiligt war. Er gab zu, es habe dort eine Auseinandersetzung gegeben, außerdem sei von den vier Kindern Geld gefordert worden. Ansonsten machte er keine Angaben. Auch die beiden mutmaßlichen Mörder schwiegen auf Anraten ihrer Anwälte.

Alle drei Männer sind der Polizei bereits wegen verschiedener Delikte wie Körperverletzung, Erpressung und Diebstahl bekannt. Eine toxikologische Untersuchung soll in den nächsten Tagen herausfinden, ob die Schläger zur Tatzeit unter Drogeneinfluss standen.

Einer der beiden Schläger hat sich inzwischen bei der Familie des Opfers entschuldigt. "Ich wollte nicht, dass der Mann stirbt", zitiert der Anwalt Gregor Rose seinen 18-jährigen Mandanten Markus S. in der Münchner Zeitung "tz". "Er bedauert seine Tat zutiefst und kann sich nicht erklären, wie es zu diesem Blackout kommen konnte", sagte Rose.

Während Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter die Tat als Mord bewerten, sieht der Verteidiger sie nur als Körperverletzung mit Todesfolge. Zunächst solle ein psychologisches Gutachten erstellt werden, sagte der Anwalt. Der 18-Jährige wartet im Gefängnis in München-Stadelheim auf die Anklage.

CSU will Höchststrafe für Jugendliche auf 15 Jahre hochsetzen

Die tödliche Attacke auf den Münchner S-Bahn-Fahrgast nimmt die CSU zum Anlass, eine Verschärfung

des Jugendstrafrechts zu fordern. Bayerns Innenminister Joachim Herrmann sagte am Montag in München, die Höchststrafe für Jugendliche müsse von zehn auf 15 Jahre erhöht werden. Außerdem müssten Täter über 18 Jahre grundsätzlich nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt werden. Herrmann forderte die Justiz zu konsequentem Handeln gegen gewalttätige Jugendliche auf.

CSU-Chef Horst Seehofer betonte, kein Feld dürfe zu einem Tabu erklärt werden. CSU-Landesgruppenchef Peter Ramsauer warf der SPD vor, eine Verschärfung des Jugendstrafrechts blockiert zu haben. Er erhebe deswegen "schwere Vorwürfe". In Sachen Jugendkriminalität habe die SPD sich geweigert, "auch nur das Geringste zu tun".

Das bayerische Kabinett wird sich am Mittwoch mit dem tödlichen Angriff auf Dominik B. befassen. Ministerpräsident Seehofer sagte, man müsse trotz des Wahlkampfes "sachlich und besonnen" mit diesem "sehr ernststen Thema" umgehen. Dies heiße aber nicht, "dass wir nicht sehr hart und konsequent vorgehen".

Innenminister Herrmann fordert mehr Überwachungskameras

Seehofer fügte hinzu, das Problem sei nicht nur der öffentliche Nahverkehr. Vielmehr sei "generell das Phänomen zu beobachten", dass die Neigung zu immer brutalerer Gewalt massiv zunehme. Dies sei auch "keine Besonderheit nur für München". Deshalb müsse auch der Lösungsansatz sehr breit gewählt werden.

Von der Polizeipräsenz und Überwachung bis hin zur Veränderung der Strafmaßnahmen und zur Diskussion über Gewalt in den Schulen müsse man "alle Möglichkeiten in den Blick nehmen und überlegen, wo können wir etwas noch wirklich wirksam verbessern". Er habe Justizministerin Beate Merk und Innenminister Herrmann gebeten, Vorschläge zu möglichen Konsequenzen aus der Gewalttat vorzulegen. Ziel sei es, Menschen stärker zu schützen, die "in bewundernswerter Weise" Zivilcourage aufbringen".

Innenminister Herrmann forderte zudem die Deutsche Bahn auf, mehr für die Sicherheit auf den Bahnhöfen zu tun. Der CSU-Politiker sagte am Montag im rbb-Inforadio: "Ich fordere von der Deutschen Bahn klipp und klar, dass alle S-Bahn-Stationen ebenso wie die U-Bahnhöfe mit Video-Überwachungseinrichtungen ausgestattet werden."

Herrmann sagte, nach der flächendeckenden Einführung der Videoüberwachung auf Münchener U-Bahnhöfen sei dort die Zahl der Straftaten deutlich zurückgegangen. Von der Bundespolizei als Nachfolgerin der Bahnpolizei forderte der Innenminister eine konsequente Beteiligung an der Überwachung.

jjc/AP/dpa/ddp

URL:

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/toedliche-attacke-in-muenchen-opfer-der-s-bahn-pruegler-erlitt-22-verletzungen-a-648806.html>

MEHR AUF SPIEGEL ONLINE:

Tödliche Prügelattacke: Münchner Polizei nimmt dritten Tatverdächtigen fest (13.09.2009)

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,648700,00.html>

Verprügelter Rentner: "Das war Hass auf das Leben" (31.12.2007)

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,525946,00.html>

München: S-Bahn-Fahrgast stirbt nach brutaler Attacke (12.09.2009)

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,648639,00.html>

Tödliche Attacke in München: Justiz ermittelt wegen Mordes gegen S-Bahn-Schläger (13.09.2009)

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,648663,00.html>

Video: Videoüberwachung als Allheilmittel?

<http://www.spiegel.de/video/video-1021587.html>

© SPIEGEL ONLINE 2009

Alle Rechte vorbehalten

Vervielfältigung nur mit Genehmigung der SPIEGELnet GmbH